

A DE MELLO-TEXEIRA BRANDÃO

HE
1051.
.V66

A NOVA POLÍTICA FERROVIÁRIA DO BRASIL

MARÇO DE 1941

HE
1051
.Y66

Segunda Parte e Suplemento
2.º Suplemento

ÍNDICE

Prefácio	9
----------------	---

PRIMEIRA PARTE

I — O transporte	15
II — As ferrovias e seu valor	17
III — Evolução histórica das nossas ferrovias..	19
IV — Falta de orientação política e econômica na organização da nossa rede ferroviária	25

SEGUNDA PARTE

I — Novas concepções sobre o Estado e suas funções	31
II — Serviço público	35
III — Sua divisão	37
IV — Vias de comunicação como serviço público	41
V — Serviços públicos como monopólio do Es- tado	45

TERCEIRA PARTE

I — Estradas de ferro nos países industriais e agrícolas	55
II — O grande capital das ferrovias e a falta de remuneração suficiente	59
III — Benefícios diretos e indiretos	63
IV — Frete baixo como propulsor do desenvol- vimento do Estado	67
V — Administração estatal ou privada	75

QUARTA PARTE

I — Estatização das ferrovias	87
II — Descentralização administrativa	93
III — Diferença entre descentralização e arrendamento	95
IV — Autarquia	99
V — Formas de descentralização	103
VI — Formas de autarquias mais convenientes	105
VII — Exemplos de descentralização em outros países	111
VIII — Exemplos da falência dos regimes de arrendamento e concessão	121
IX — Conclusão	133
Anexos	137

PALAVRAS A GUISA DE PREFACIO

Pelo general Góes Montetro

A pesar dos meus afazeres numerosos e absorventes, pude ler esta monografia com sufficiente interêsse para assegurar que os seus dois jovens e eruditos autores conseguiram focar de modo feliz um dos nossos mais agudos problemas de politica e administração — o das estradas de ferro. A crise mundial do parque ferroviário, oriunda de causas gerais da depressão econômica agravadas pelo surto colossal das novas técnicas de transporte, não podia deixar de refletir-se em nossas estradas. E' o que de fato aconteceu, forçando no último decênio o Governo a intervir, cada vez mais, nesse campo de atividades, recindindo contratos inadimplidos ou substituindo-se automaticamente na direção de ferrovias abandonadas pelos respectivos concessionários ou arrendatários. Destarte tôdas as estradas de exploração deficitária e difficil recaíram nas mãos do poder público, que se viu coagido a recebê-las, à conta do interêsse público em causa, ficando mais uma vez demonstrado o caráter nacional inerente à questão dos transportes.

Entre nós o espirito parcelista do federalismo, servindo a razões e interêsses de ordem local e regional, facultou, senão fomentou, o surto e desenvolvimento de redes ferroviárias disparatadas, rede cearense, rede baiana, rede mineira, rede paulista, rede gaúcha — só não rede brasileira.

Esta monografia esclarece admiravelmente os motivos francos e os inconfessáveis da de-

sordem inicial de nossas estradas, rasgando a seguir largas e oportunas vistas sôbre os novos rumos adotados pelo decênio revolucionário e sistematizados pelo Estado Nacional para articular as nossas ferrovias num sistema, elas entre si e elas condicionadas aos outros transportes, rodoviários, aeroviários, fluviais e marítimos.

Era êste, aliás, um dos mais patrióticos e inteligentes propósitos inscritos na plataforma do sr. Getulio Vargas, ao candidatar-se à Presidência da República, quando escreveu textualmente: "A sua falta de correspondência e de entrosagem agrava sobremaneira os efeitos da deficiência de nosso aparelho de circulação. Obtida a possível ligação entre si das diferentes redes de comunicação dos Estados, ter-se-á aumentado, de maneira considerável, o rendimento delas, em proveito das conveniências superiores da Nação. "Abarbado com as dificuldades de salvar os destroços do parque ferroviário, que lhe coube ocupar e encampar por força de sua missão, o Govêrno da Revolução não pôde levar ainda muito longe o seu labor ferroviário, mas temos ao menos o consôlo de que os 3.000 quilômetros de trilhos, 10% do parque nacional, bem como os 113 mil quilômetros de rodagem lançados pelo seu trabalho o foram dentro daquele "plano geral ferroviário e rodoviário para todo o país, segundo as necessidades públicas e não ao sabor dos interesses de ocasião", a que se referiu o sr. Getulio Vargas, logo depois da vitória da Revolução, no item 17 do seu "Programa de Reconstrução Nacional".

Sentindo nos trabalhos do Estado Maior, a cada passo, a gravidade do problema dos transportes, no que tange à defesa nacional, penso que toda estrada de ferro deve estar nas mãos do Governo e que nenhum país, como diz Cambo, grande espírito muitas vezes citado nesta monografia, poderá controlar a sua soberania sem o controle de seus transportes.

Depois da primeira grande guerra, que perdura, tendo de recambiar do Norte da França, da Bélgica, da Rússia, dos Bálcãos, um exército de mais de três milhões de soldados, o general Groener, chefe geral dos transportes, homem genial na matéria, recebeu uma comissão mais ou menos bolchevista da nova república provisória de Berlim encarregada de assumir a direção da imensa retirada.

— Muito bem, disse o general aos comissários, deixem-me ao menos explicar-lhes a situação dos nossos exércitos!

E desdobrando mapas e mapas, mostrando os cruzamentos, as combinações de tráfego, as pontes destruídas, os horários, o reabastecimento, toda a infinita complexidade do problema, acabou recebendo da comissão boquiaberta a incumbência de continuar o serviço, impossível de ser apreendido num relance fulgórico de comissários, por mais dotados.

Não quero nem posso alargar-me noutras considerações, que a leitura desta "A Nova Pôtica Ferroviária do Brasil" me sugeriu, mas desejo e devo felicitar os seus autores pelo serviço que prestam ao país, divulgando tão oportuna e patriótica lição política.

Rio, 2 de janeiro de 1941.

PRIMEIRA PARTE

- I — O transporte.
- II — As ferrovias e seu valor.
- III — Evolução histórica das nossas ferrovias.
- IV — Falta de orientação política e econômica na organização da nossa rede.

I — O T R A N S P O R T E

Os transportes estão na base do desenvolvimento econômico, político e militar das nações contemporâneas. Não se pode, por isso, hoje, deixar de ligar o maior ou menor desenvolvimento de uma nação ao melhor ou mais rudimentar mecanismo de suas comunicações. À luz dêsse fato é que os técnicos quase unanimemente negam eficiência à organização militar da Rússia.

Encarando-os em suas múltiplas manifestações, podemos estudar os transportes sob o ponto de vista das ligações de um país com outros (o transporte exterior) ou examinando a movimentação das riquezas no interior da própria nação (transportes interiores), com as suas diferentes modalidades de transporte terrestre, marítimo, lacustre, fluvial e aéreo.

Tôdas essas modalidades frisam no fim colimado, porém tôdas devem ser perfeitamente adequadas ao mistér de sua destinação. O seu emprêgo não deve coexistir, prejudicando-se mutuamente, na concorrência desgovernada, por exemplo dos transportes terrestres, rodoviários e ferroviários, antes da atual legislação os haver disciplinado. E', portanto, à atividade reguladora do Estado que cumpre ampliar ou restringir

as atividades dos vários meios de transporte, coordenando-as no sentido de obter o melhor rendimento das diversas técnicas de tráfego com o máximo de vantagens para a comunidade econômica, onde atuam.

II — AS FERROVIAS E SEU VALOR

Das várias modalidades do transporte uma se destaca com particular importância para a vida das nações e, por isso mesmo, tem merecido a maior preocupação de todos os governos compreensivos, pois nela encontram a base da economia e da segurança de seus povos. A ferrovia. Repetia o grande político espanhol FRANCISCO CAMBÓ, numa das suas últimas obras, "não ser possível à nação uma política econômica e, sobretudo, militar, sem ter em mãos as suas ferrovias". Afirmado por quem foi duas vezes ministro de Estado na velha Espanha, diz bem este asserto do valor político que as estradas de ferro representam para os povos.

III — EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS NOSSAS FERROVIAS

THE STORY OF PAST MISTAKES IS AN OPEN BOOK
FOR ALL TO READ.

WILLIAM RIPLEY

Em tôdas as partes do mundo as ferrovias tiveram um largo período de adaptação, passando pelas clássicas formas, de concessões simples, concessões com garantia ou subvenção e, na fase final, a estatização, até se lhes esboçarem as diretrizes definitivas, agrupando-as em sistemas unificados, formando grandes organizações estatais sob o regime de verdadeiras autarquias de serviço público.

No Brasil, o primeiro período, que o dr. JOSÉ LUIZ BAPTISTA denominou com acêrto, de "a nossa prehistória ferroviária", enquadra-se na vigência da Lei Feijó, que foi, sem dúvida, o primeiro marco nos annais de nossas ferrovias (Lei n.º 101, de 31 de outubro de 1835). Lançando as bases para a ligação, por estrada de ferro, da Capital do Império com as das províncias do Rio Grande, Minas Gerais e Baía, ficavam também lançadas as dêsse grande movimento propulsor do progresso no Brasil.

Seguiram-se a essa, outras leis de menor importância, como a de número 641, de 26 de ju-

nho de 1852, que aumentou o tempo do privilégio da concessão de 40 para 90 anos e instituiu a garantia de juros de 5% sôbre o capital empregado na construção. Tal política já então vinha sendo adotada em vários países da velha Europa. Ainda a essa lei, que pouco interêsse despertou, succedeu a lei número 2.450, de 24 de setembro de 1873, que regulamentou o regime das concessões e aumentou a garantia para 7%, correspondente ao capital empregado por quilômetro e pelo prazo de 30 anos.

Esse processo se prolongou sem modificações sensíveis até a promulgação do decreto legislativo número 1.126, de 15 de dezembro de 1903, já na República, iniciando-se então o segundo período da evolução das nossas ferrovias.

Com o advento da República, tornaram-se tumultuosas as atividades ferroviárias no país, obrigando o Governo a tomar medidas acautelatórias do interêsse público, através das providências propostas pelo ministro JOAQUIM MURTINHO, em 1895, brilhantemente traduzidas nas razões apresentadas ao Governo, e, mais tarde, concretizadas na lei número 427, de 19 de dezembro de 1893, na qual se determinava dever o Tesouro assumir a responsabilidade exclusiva dos bilhetes bancários em circulação e se regulamentava a substituição dos mesmos, bem como o resgate do papel-moeda, que então abarrotava o mercado. Era a reprodução do que se dera na

Áustria com a lei ali chamada de lei do sequestro, promulgada em 14 de dezembro de 1877, mercê de cuja ação o governo austriaco pôs fim aos regimes de garantias de juros e das subvenções reembolsáveis ou não. Esse movimento contra os pesados encargos das garantias atingiu todos os países da Europa, inclusive a Alemanha e a Suíça, que estatizaram as suas linhas em 1897, justamente no mesmo período em que se iniciavam tão fundamentais reformas no Brasil.

As providências do ministro MURTINHO tiveram, contudo, uma consequência muito importante, pois evitaram no Brasil a série de escândalos e falências que lastrearam a criação das estradas norteamericanas e alemãs, antes da intervenção do Estado.

Aquela lei, que se acolchetava num movimento geral, e cujas idéias foram trazidas para o Brasil pelo general MORAES JARDIM, autorizava o governo a arrendar, mediante concorrência pública, as estradas de ferro da União.

Antes que se ultimassem êsses arrendamentos, regulados pela lei número 2.413, de 28 de novembro de 1896, foram dadas providências para a paralisação das obras em andamento.

Como êsses arrendamentos não melhorassem a situação do Tesouro, adotaram-se outras medidas, entre as quais a de resgates das estradas concedidas com garantias, a revisão dos contratos de arrendamento e a alienação de ou-

tras estradas por preços não inferiores aos do custo.

Essa política se assemelhou muito à seguida, em 1885, pela Itália, quando, depois dos estudos acurados de uma notável comissão, optou pela transferência de toda a rede a uma companhia, mediante condições fixadas na convenção de 1885.

E' interessante notar que as razões apontadas por aquela comissão, a favor da exploração de suas linhas pelo Estado italiano, ainda subsistem, enquanto as contrárias, que opinavam pela sua transferência a uma entidade privada, então vencedoras, foram rapidamente desmentidas e arrasadas pelos fatos da evolução contemporânea do transporte ferroviário.

Assim, o regime de garantias de juros, que nos legou o Império, permaneceu sem alteração até 1903, quando foi lavrado o decreto legislativo número 1.126, de 15 de dezembro, autorizando a construção da Timbó a Propriá, em termos mais tarde estendidos às outras linhas de ligações entre os Estados da União, pela lei número 1.145, de 31 de dezembro de 1903.

Esse regime teve vida efêmera, sendo para logo afastado, limitando-se, no dizer do eminente mestre SAMPAIO CORREIA, o "Poder Público, a ordenar a construção de estradas pelo Estado e a receber, para incorporá-las ao Patrimônio Nacional e fazê-las administrar pelo Esta-

do várias vias ferreas construídas sob o regime de pagamento em apólices, e outras sob o de garantia de juros, com o intuito de minorar os encargos do Tesouro."

Em 1923 se inaugurava o último marco em nossa desconhecida história ferroviária, criando-se as taxas adicionais de 10% sobre as tarifas, para a constituição de um fundo especial lastreador da emissão de títulos, com os quais se pretendia custear as novas construções de ramais e reaparelhar as estradas de material fixo e de tração.

IV — FALTA DE ORIENTAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA NA ORGANIZAÇÃO DA NOSSA REDE FERROVIÁRIA

Da leitura dêsse ligeiro escorço histórico, vemos que as nossas ferrovias nasceram e cresceram sem nenhum programa econômico, mantendo-se o Estado, quase sempre, alheio à sua sorte, como se fossem indústrias sem maior interesse para a economia nacional.

Examinando a sua formação sôbre a carta do nosso imenso Brasil, facilmente constatamos aquele desinteresse, pois foram elas jogadas sôbre o terreno, sem plano e sem objetivos econômicos, políticos e militares, do ponto de vista nacional.

Esse fato não passou despercebido aos que aquí labutaram em emprêsas várias, como o dr. LIONEL WIENER, que diz, num dos seus trabalhos: — "Aucune idée générale ne présida à la constitution primitive des réseaux... Chacun d'eux étant resté séparé, et ne répondant qu'aux besoins d'une région déterminée, sans égard aux autres chemins de fer de l'Union (Les chemins de fer du Brésil)".

Só em 1890, 1907 e 1931 se tentou a organização de planos gerais de viação, grupando os

transportes existentes com os seus defeitos irremediáveis em sistemas de coordenação.

Podemos atribuir as nossas principais dificuldades a essa grande falha, porque a falta de um plano de origem permitiu construções de linhas más e, sobretudo, o abandono da nossa rede fluvial, hoje posta de lado inteiramente, quando os outros povos constroem canais e regularizam rios, com imensas vantagens para o aproveitamento e valorização de seu solo e para o progresso e circulação de suas riquezas.

Raras são as nossas linhas que tiveram livres de injunções a sua construção. A razão política, as tricas eleitorais, o filhotismo e a gula das garantias de juros e o mêdo do movimento de terra foram sempre os seus orientadores. Podem citar-se centenas de fatos comprovantes desta assertiva, porém o da serra de Friburgo, na época da construção da linha de Cantagalo, é edificante. Outro exemplo gritante se contorce nas inúmeras voltas e ramais da Oeste de Minas, em zona pastoril, sem nenhuma razão econômica, apenas atendendo ao regionalismo político imperante. A Estrada de Ferro Leste Brasileira, que deveria atingir o vale do S. Francisco através de zonas fertilíssimas, preferiu seguir pela caatinga esturricada, no rumo de Serrinha e Joazeiro, mercê do prestígio eleitoral de um velho conselheiro politiquento. O eterno serpentear dos trilhos da S. Paulo - Rio Grande,

que o atual Governo vem retificando, demonstra a olho nú a total carência de severidade técnica e visão econômica nacional, que envenenou o nascimento de nosso parque ferroviário. Poderíamos inventariar numerosos casos idênticos, mas os nossos leitores facilmente os encontrarão. São, pois, raras as linhas que seguiram o melhor traçado e raríssimas as que se livraram das injunções e interêsses locais, quando não individuais.

Dos males iniciais nos advém a situação presente, e para ela é que se tornou indispensável a ação do Estado Novo, regulando a função do transporte, corrigindo-lhe os defeitos, articulando as redes regionais num grande sistema nacional, dando vida nova às nossas estradas, unindo-as, construindo novas linhas em substituição às aberrações da técnica ferroviária de então, retificando as atuais, de molde a permitir a eficácia do Estado na distribuição de suas funções policiais, culturais, militares e econômicas, e, sobretudo, criando centros de atividade econômica na hinterlandia do país, que infelizmente são em muito pequeno número ainda.

Essa forma específica só os poderes públicos podem dá-la e para ela é que se movimentam todos os países do mundo.

De resto, o plano nacional ferroviário estudado pelo ministro Mendonça Lima, e sobre o qual se alicerça o programa de cinco anos do

sr. Getulio Vargas na parte referente a êsse sector administrativo, vale já por um índice indenegável do propósito de sistematizar a anterior balbúrdia, e desarticulação de nossas estradas de ferro, num organismo desganglionado e dotado de real poder circulatório e unificador.

SEGUNDA PARTE

- I — Novas concepções sôbre o Estado e suas funções.
- II — Serviço público.
- III — Sua divisão.
- IV — Vias de comunicação como serviço público.
- V — Serviços públicos como monopólios do Estado.

I — NOVAS CONCEPÇÕES SÔBRE O ESTADO E SUAS FUNÇÕES

As mudanças profundas ocorridas no mundo político e econômico, as novas formas e concepções sociais e econômicas, a par das contingências oriundas desses fatos, têm influído profundamente sôbre a Constituição do Estado e criado um conceito novo sôbre o serviço público.

Com as providências que os vários povos vão tomando como salvaguarda de sua riqueza e fontes de vida, em consequência do desmoroamento do edifício da economia mundial erigido pelo século dezenove, tornou-se inadiável, para os países pobres, se defenderem, dando início à formação das chamadas autarquias nacionais, isto é, a limitação do comércio importador, pelo fomento industrial das próprias fontes de riquezas.

Para essa nova política econômica foi necessário instituir-se, em larga escala, a doutrina da intervenção do Estado, como maquinismo regulador da sua economia e de sua defesa político-social.

ADAM SMITH manifestou, destarte, a sua genial acuidade quando disse que "o Estado deve

manter os serviços e as instituições públicas, que um particular, ou um pequeno grupo de pessoas, não se interessam em fazer ou em manter, e das quais os lucros não cubram as despesas”.

Era necessariamente a primeira noção traduzindo as bases da intervenção reguladora do Estado, exposta já naquela época e que, hoje, vem operando uma profunda transformação na função do Estado, modificando a concepção até hoje imperante e emprestando-lhe uma forma muito diversa da predicada pelos velhos mestres.

Como consequência imediata da primeira grande guerra, a noção do serviço público teve uma extensão tão dilatada que nenhum representante do liberalismo clássico seria hoje capaz de compreender a capacidade do Estado, quando tem que intervir para regular a sua economia ou aparelhar a sua defesa.

O Estado moderno não se limita a manter apenas a segurança externa e a paz no interior, a defesa e a garantia da justiça, mas, suprimindo as deficiências de ação das forças individuais, se propõe a realizar as aspirações coletivas de cultura, de progresso, do bem-estar econômico, e, em resumo: a conservação e aperfeiçoamento de todo o social.

Como vemos, ao Estado-polícia de MONTESQUIEU, e sucedeu o Estado político-social de BIELSA.

Como bem acentua este luminoso mestre,

"na ordem econômica, contra a mera passividade do Estado — teoria da intervenção mínima fundada no princípio da liberdade do indivíduo, contra a estéril fórmula do *laissez faire, laissez passer*, que partiu do exagerado conceito da liberdade, o socialismo reivindica para o Estado o máximo da intervenção dos fins corporativos na produção e na distribuição dos bens sociais, atribuindo-se ao Estado não só uma série de funções econômicas, mas também sociais".

E' precisamente a essa luz que êle exerce a sua capacidade intervencionista e reguladora das atividades sociais, pois já agora a função do Estado se propõe regular e coordenar as necessidades e aspirações da comunidade nacional.

II — SERVIÇO PÚBLICO

Quando o Estado acode a uma necessidade coletiva, está cumprindo uma função administrativa, um serviço público "lato sensu".

A concepção francesa admite, como serviço público, tôdas as atividades do Estado, enquanto que os ingleses e norteamericanos não têm uma forma tão compreensiva, definindo o serviço público de um modo restrito, sem excluir a intervenção do Estado como força reguladora e protetora do coletivo.

As atividades do Estado podem ser de natureza necessária ou contingente. Ele exerce a primeira quando atende à própria existência, num ato indispensável à sua soberania. As contingentes, embora precindíveis à existência do Estado, são de necessidade primordial para aumentar o seu poder, progresso e justiça social; nestas últimas, se enquadram os serviços públicos de natureza reguladora da economia e da cultura.

O conceito de serviço público foi muito ampliado com o advento do socialismo, e, por via de consequência, as atribuições do Estado. Na escola francesa admitem-se como serviço público praticamente tôdas as atividades do Estado.

Todavia a definição sustentada por JÈZE é a de serviço público ser "aquele que se organiza para dar satisfação regular e contínua às necessidades de interesse geral, mediante um regime jurídico especial, que pode ser modificado a qualquer instante por leis e regulamentos". E', portanto, um serviço que deve ser prestado de forma regular e contínua, cujas condições podem ser alteradas pelo Estado ao empuxo das conveniências gerais. Isso significa que o Estado pode intervir para regular a sua prestação, para que seja feita de modo perfeito, usando para isso o seu poder de império.

Para BIELSA o conceito de serviço público deve restringir-se às atividades concretas do Estado, mediante as quais se presta um serviço geralmente de caráter econômico ou cultural à coletividade.

As formas francesas são, como se vê, muito mais amplas, pois entendem os tratadistas como HOURLOV, JÈZE, BERTHELEMY e outros, por serviço público "tôda atividade da administração pública".

Achamos, entretanto, que se deva compreender por "serviços públicos econômicos" os que satisfazem as necessidades materiais de interesse geral, ligadas ao exercício normal e contínuo das atividades individuais ou coletivas dos cidadãos.

III — SUA DIVISÃO

Costuma dividir-se o serviço público em próprio e impróprio .

O primeiro, quando prestado diretamente pelo Estado, e o último por particulares, sôbre os quais o Estado exerce o poder de fiscalização e polícia, garantindo a sua continuidade e efetividade.

O segundo predomina nas formas do Estado-polícia. O primeiro nas formas mais avançadas, intervencionistas e socialistas, sendo que os liberais-democratas já o admitem francamente como se dá na França e nos Estados Unidos da América do Norte com as limitações do NEW DEAL e da INTERSTATE COMMERCE COMMISSION e outros órgãos reguladores das "public utilities", criados depois da crise de 1929. Os serviços impróprios são considerados no novo direito administrativo como de utilidade pública.

As razões determinantes dos serviços próprios nas formas de Estado moderno são :

1.º) — a satisfação de uma função social do Estado.

2.º) — a crescente necessidade coletiva.

3.º) — o caráter econômico e financeiro do serviço público e a sua necessidade nacional.

4.º) — a defesa do Estado.

As razões que fundamentam os serviços chamados impróprios, nos regimes liberais, são :

1.º) — o conceito de Estado polícia.

2.º) — o conceito exagerado da liberdade individual sob o ponto de vista industrial e comercial.

3.º) — o sentido abstencionista do liberalismo econômico.

Pela simples enumeração das razões acima, compreende-se que, hoje, não seria mais tolerado este último regime, porque vai de encontro às conquistas e experiências do povo, à segurança nacional e à economia do país, e só serve para enriquecer, sem limite, à custa da coletividade, de modo incompatível com o interesse social, os sindicatos de aproveitadores, os "chairmen" do capitalismo "dos cartéis e dos trusts", os "promoters" e organizadores de empresas de serviços públicos, como se deu com os angariadores de concessões, cujos resultados bem conhecemos. Atualmente, os escândalos de escamoteação da riqueza do povo são pouco a pouco desmascarados em todo o mundo. Os trabalhos das comissões do Senado americano, no início do governo de Roosevelt valem por um belo modelo.

No México, as atividades sindicadoras do governo de Cardenas, de que resultaram as memoráveis leis sobre o petróleo, deram ao mundo um espetáculo soberbo de coragem no exercício da vigilância soberana do poder público.

E até nas velhas democracias, os desmandos dos grupos internacionais, que exploraram, ao mesmo tempo, os mercados de títulos dos grandes centros financeiros e o campo aberto das nações incipientes acabaram por receber a vassourada da intervenção estatal, como aconteceu na França com os decretos chamados de defesa da "épargne".

Enquanto nos países prestamistas, o poder público buscava acobertar os tomadores e portadores de títulos contra os botes das "maffias" especializadas em monetisar concessões e contratos, também nos países que os faziam, como o nosso, a evolução das praxes e princípios administrativos passou a exigir o cumprimento dos serviços públicos concedidos, castigando os faltosos com os atos de rescisão, ocupação e encampação.

Assim, a forma única aceitável hoje é a dos serviços públicos chamados próprios, porque se enquadram nas novas modalidades do Estado-político-social, como ficou salientado acima, e admitem uma forma mais consentânea de prestação de assistência do Estado aos seus cidadãos, além de pôr em suas mãos a sua própria segu-

rança. De resto com a tendência autárquica de toda a economia mundial e o consequente fechamento do ciclo de facilidades financeiras das grandes sociedades anônimas internacionais, só mesmo o Estado poderia arcar com os onus e responsabilidades dos serviços públicos de agora por diante.

A propósito, diz BIELSA: "En el actual estado de conciencia político-social, la prestación del servicio público es para el Estado no una facultad, sino um deber" "La concesión es pues, política y economicamente, una forma transitória" (Pags. 80-81).

IV — VIAS DE COMUNICAÇÃO COMO SERVIÇO PÚBLICO

Pelo que acima se vê, pode-se agora compreender que as vias de comunicações, enquadrando-se entre os principais serviços públicos próprios, devem estar sob o imediato contrôlo do Estado.

Convenientemente caracterizada a conceituação de serviço público à luz das mais modernas experiências e lições, podemos concluir que as vias de comunicações estão perfeitamente ajustadas nela, devendo tomar a classificação de serviços públicos de natureza contingente entre os serviços econômicos essenciais e próprios, porque:

- 1.º) — *Satisfazem uma função social do Estado*, como elementos que são do transporte de pequenas e grandes massas de mercadorias e migrações humanas, encurtando distâncias, permitindo a disseminação da cultura, da justiça e da assistência político-social do povo, facilitando a divulgação de idéias e mantendo a unidade nacional pelo entrelaçamento dos interesses e das idéias.

- 2.º) — *Facilitam meios de ajustar as crescentes exigências da coletividade à valorização dos seus recursos materiais.*
- 3.º) — *Têm um caráter profundamente econômico e financeiro, pois é por seu intermédio que se faz o grande desenvolvimento das nações, facultando a troca das riquezas.*
- 4.º) — *Facilitam o **mantenimento da unidade nacional e a defesa do país**, pelos vínculos que deixam, vulgarizando a língua, os hábitos e o intercâmbio de idéias, de homens e de coisas. Disse JAMES BRYCE, em seu estudo sôbre os Estados Unidos da América do Norte, que às vias de comunicações internas devem os norteamericanos a coesão do país, e a sua unidade tanto no ponto de vista social e político, como no comercial. Essa afirmação de BRYCE frisa nas idéias de LINCOLN, quando, na plataforma de um trem em Gettysburg, proferiu o seu notável discurso em apôio ao projeto do engenheiro D. JUDAH, pleiteando a execução da Pacific Railroad. Uma política absolutamente idêntica seguiu o Canadá com as suas transcontinentais, construídas com todo o sacrifício, no objetivo precípua de não permitir que predominasse a influência de outras nações sôbre as suas costas do Pacífico. Nem é outro o fundamento do es-*

fôrço de nosso govêrno para prolongar os trilhos da Noroeste.

Não resta, pois, dúvida sôbre a natureza de serviço público das vias de comunicações.

Tendo presente agora a classificação dos serviços públicos pleiteada pela escola francesa, isto é, "aqueles que existem para dar satisfação regular e contínua às necessidades de interesse geral, mediante um regime jurídico especial, que pode ser modificado em qualquer tempo por leis e regulamentos", vemos que ainda aí se inscrevem as vias de transporte.

Evidentemente, as ferrovias são obrigadas, por lei, a respeitar um horário e tarifas aprovados pelo govêrno, que garantem *uma prestação regular e contínua*, ao público, de um determinado serviço e, sobretudo, estão sujeitas a um regime jurídico criado para o seu funcionamento, que pode ser modificado a todo tempo de acôrdo com as necessidades da coletividade.

V — SERVIÇOS PÚBLICOS COMO MONOPÓLIO DO ESTADO

Os serviços públicos sendo uma atribuição do Estado, a sua delegação ou concessão a outra pessoa jurídica só cabe no regime de privilégio, pois implica a transferência a outrem de alguma coisa que não está compreendida no âmbito da liberdade natural.

A administração pública transfere ao concessionário uma série de favores e privilégios que só ela tem :

- a) — ocupação do domínio público.
- b) — restrições e obrigações administrativas.
- c) — faculdade de desapropriação por utilidade pública.
- d) — exclusividade do serviço e isenção de impostos.

Estas atribuições se adjudicam em virtude do serviço concedido e não com o fito de favorecer a um determinado indivíduo. Compreende-se, portanto, que ao concessionário se permitam vantagens não comuns aos outros indivíduos, enquanto se trata de um negócio jurídico de direito público.

O privilégio exclusivo, concedido pelo poder

público a pessoa jurídica, para assegurar o bom funcionamento dos serviços de necessidades coletivas é um monopólio natural.

Segundo as opiniões de BIELSA e FRITZ PLEIWER, o monopólio é a forma natural da prestação dos serviços públicos, e julgam ainda de tóda conveniência que êsses serviços sejam necessariamente prestados diretamente pelo Estado.

Em mãos dos particulares, os serviços de caráter industrial se tornariam uma ameaça permanente contra a coletividade, como opina DEMICHELÌ: "O afã de lucros pingues dos empresários, greves periódicas e prolongadas e dificuldades financeiras frequentes, etc., conduzem à modificação dos mesmos pelo Estado, como medida de amparo ao interêsse público, passando por fim a incorporá-los em sua administração".

WOODROW WILSON, na sua importante obra "L'E'tat", diz: "A sociedade não pode de nenhuma forma autorizar que o estabelecimento de empresas necessárias à sua vida seja explorado no exclusivo benefício dos particulares"... "A experiência tem provado que o interêsse pessoal dos empresários não é o mesmo que o do público: o particular descobre com demasiada frequência os meios de obter vantagens pecuniárias ilícitas"...

Vê-se, portanto, que o sistema de concessões é, por sua própria natureza, uma etapa transitó-

ria da prestação dos serviços públicos. Por isso somos partidários da administração direta pelo Estado, por estar mais de acôrdo com as imposições políticas e sociais de nosso tempo.

Estando as ferrovias entre os serviços públicos, como foi demonstrado acima, devem figurar entre os monopólios naturais explorados pelo Estado.

Está, assim, entre as finalidades do Estado moderno a administração das suas vias de comunicações, e, pois, de suas estradas de ferro.

Durante muito tempo, se consideraram as concessões como sagrados contratos de direito privado a que o Estado devia render o religioso respeito de um tabũ. Mas já vai constituindo agora doutrina pacífica em direito administrativo e na respectiva jurisprudência que as concessões são *simples delegações e não alienações da soberania do país* (*).

Corroborando o que acima ficou dito, é interessante transcrever aquí duas valiosas opiniões de eméritos homens públicos, que viveram distantes, um do outro, e que não se filiaram a nenhuma influência doutrinária ou política, portanto. Esses conceitos, escritos com diferença de mais de meio século, têm, contudo, uma absoluta identidade e perfeita atualidade.

(*) — Fatos da Côte Suprema Argentina (Tomo CLII, página 385).

O primeiro foi assim ditado por CRISTIANO BENEDITO OTTONI, em 1859 (*): "Que o Estado deve ser o proprietário de suas principais linhas de comunicação interna, é princípio que não pode sofrer contestação séria. Tão grandes interêsses se ligam à circulação pelas vias públicas; a indústria dos transportes vive em relação tão immediata com quase todos os fenômenos da vida social, que a dominação perpétua de uma das grandes artérias por qualquer interêsse privado pode em muitos casos até prejudicar o exercício da soberania".

"Se à propriedade perpétua se anexar o exclusivo ou o monopólio, será peor".

"Segue-se que entre nós a propriedade perpétua importa de fato no monopólio: e a companhia que o possuir constituirá verdadeiro estado no Estado".

A outra opinião foi emitida por PANDIÁ CALÓGERAS, no seu trabalho — Problemas de Govêrno (**); é o seguinte o seu pensamento: "Com a crise cambial que terminou em 1898-1899, a soma das garantias-ouro entrou a onerar o orçamento de modo incorporável, e teve de se incorporar no "funding-scheme" dêsse período. Nasceu, pouco depois, o plano inteligente de resgate das emprêsas, devido a um grande bra-

(*) — CHRISTIANO BENEDICTO OTTONI — "O Futuro das Estradas de Ferro no Brasil" (Página 108).

(**) — PANDIÁ CALÓGERAS — "Problemas de Govêrno" (Páginas 23/24).

sileiro, JOSÉ CARLOS RODRIGUES, a cuja memória nossa terra deve ser grata. Realizou-se a belíssima operação. Mas o fundamento adotado era puramente financeiro: "visava reduzir encargos monetários no estrangeiro".

"Mais do que isso, porém, viria a significar a medida. Era, sem que tal ocorresse a seus autores, início da realização de uma fórmula em torno da qual se congregam hoje os pensadores sobre problemas administrativos e sociais: *"a transformação dos monopólios de fato em serviços públicos"*.

... ..

Não parece justo que uma exceção de tal ordem e de tantas vantagens tiradas das atividades coletivas, vá beneficiar a um só ou a um grupo limitado. Mas lógico e equitativo parece que coletiva a origem e coletivo o fenómeno, à coletividade revertem, pelo menos em parte, os resultados colhidos".

"Tal, um dos motivos pelos quais, vai para trinta anos, defendemos, acordes com grande número de economistas, a propriedade oficial das estradas, quer seja da União, quer dos Estados".

As citações acima, emitidas em épocas tão distantes, apenas confirmam que se trata de um

princípio universal e incontestado. As doutrinas do direito administrativo moderno, as formas novas de Estado, enfim as injunções criadas pelo progresso das doutrinas políticas tanto quanto pela imposição dos fatos econômicos apenas vêm sagrar um conceito pressentido e sustentado pelos homens de melhor visão na história de nossa existência administrativa.

MR. LEGRAND, por ocasião das discussões motivadas pela crise, que antecedeu à convenção de 1857-1859, na França, já afirmava: "As grandes linhas de estradas de ferro são instrumentos do poder público. A autoridade suprema deve tê-las em suas mãos, e, se consentirmos em entregar a construção à indústria particular, é com a condição patente, expressa em lei, que em determinada época entrará o Estado no domínio dêste grande meio de comunicação".

Acreditamos plenamente justificados os conceitos — sobre a nacionalização das estradas de ferro. Guardemos ainda como lição de grande experiência estas palavras de AUGUSTIN JUSTO e M. R. ALVARADO — Presidente e ex-ministro de Estado da República Argentina: "No abordar esa política (referindo-se à nacionalização das estradas de ferro) o retardarla *sine die*, por un pueril temor a las innovaciones, seria desperdiciar valores colectivos, lo que ningún gobierno debe permitir; y como, por otra parte numerosos

países van intensificando el régimen estatal de sus servicios públicos de comunicaciones, aquel que deje de hacerlo quedará en inferioridad de condiciones ante el concierto de la economía mundial" (*).

Depois de estudar os numerosos experimentos de seu país concluiu Upson que a quase universal conduta dos concessionários de serviço público tem sido muito pouco filantrópica e que o seu comportamento se tem caracterizado pela fórmula, atribuída ao famoso "musineessman" Vanderbilt, o público que se aguent ,e"the public be damned".

(*) — Mensaje numero 478 — F. C. Central de Córdoba y Tranvía a Vapor de Rafaela — Solicitando aprobación contrato compra del activo físico — 11 Febrero de 1938.

TERCEIRA PARTE

- I — Estradas de ferro nos países industriais e agrícolas.**
- II — O grande capital das ferrovias e a falta de remuneração suficiente.**
- III — Benefícios diretos e indiretos.**
- IV — Frete baixo como propulsor do desenvolvimento do Estado.**
- V — Administração estatal ou privada.**

I — ESTRADAS DE FERRO NOS PAÍSES INDUSTRIAIS E AGRÍCOLAS

Quando se estuda o problema dos transportes, devem ter-se em vista as condições dos países a que se destinam. Sob êste aspecto podemos dividi-lo em: coloniais, quando estão ainda no período de desenvolvimento, sem as indústrias básicas (siderurgia e maquinismos), limitando a sua atividade à agricultura, à pecuária, às indústrias extrativas e indústrias derivadas; e industriais, quando possuem as indústrias básicas (siderurgia, construções navais, armamentos, etc.). Além disso devemos ter em conta a maior ou menor densidade de população. Essas diferenciações são muito importantes para o estudo das possibilidades econômicas das empresas ferroviárias. Evidentemente, nos países de maior densidade demográfica e de caráter industrial, as ferrovias podem ter, na maioria dos casos, um tráfego compensado a dois sentidos de uma determinada linha. Não só as indústrias pesadas obrigam a uma superlotação considerável de empregados, como produzem utilidades de valor ponderável capaz de permitir tarifas razoáveis. Para compensar o tráfego de exportação das zonas industriais têm elas necessidade de abastecer de ma-

téria prima a indústria principal e de gêneros de primeira necessidade (agropecuários, manufaturados e especiarias), às famílias dos empregados nas indústrias básicas. São também produtos que, embora de menor valor, admitem compensação de frete e equilibram o tráfego nos dois sentidos, facultando uma exploração econômica da estrada.

Não juramos pelo equilíbrio absoluto entre a entrada de matéria prima e de abastecimento e a saída de artefactos nas zonas industriais, mas há uma aproximação que avaliamos em 1 para 2 considerada boa em certos casos. Podemos admitir que, para uma composição ferroviária de obras da indústria principal, se recebem 3 de matéria prima e de abastecimento; mas é possível e sempre se dá, haver outras indústrias no local proveniente de sobras da principal ou de ocupação do resto da família dos empregados na indústria chefe. Isso dará o outro trem. Portanto, a razão de 1 para 2 se revela boa e razoável.

Nos países coloniais, como os da América do Sul, o fenômeno é muito diferente. Aqui têm as ferrovias o papel de trazer do interior para os portos, a produção extrativa, agrícola e pecuária, toda ela de valor reduzido, abastecendo a sua limitada indústria urbana e o mercado de exportação para as nações capitalistas. Segundo os tratadistas, dá-se como relação aceitável a de

um trem carregado de gêneros de abastecimento para o interior, contra 10 do interior carregados de produtos exportáveis para o litoral. Como se vê, o desequilíbrio do tráfego é grande e quase impossível conseguir torná-lo econômico. De dez trens que mandamos para o interior, um produz renda e nove dão prejuízo. Para obviar a esse inconveniente necessitamos de tarifas altas. Por outro lado os dez que vêm do interior trazem matéria prima, cujo valor é pequeno, não permitindo um frete remunerador, havendo mesmo casos em que acarretam prejuízo, como nos de sal e de minérios. Essas circunstâncias obrigam as emprêsas a uma ginástica mortal para atender às safras, reduzindo a todo o pano seu prejuízo com limitar o fornecimento de vagões para o interior, sob alegação de falta de material. Esses recursos prolongam a retirada das safras, emendando-as, às vêzes, com sacrifício da qualidade do produto, atrofiamento da região e prejuízo no comércio externo do país.

E' uma solução para os que têm, como as companhias, necessidade de equilibrar o seu tráfego nos dois sentidos, o que aliás tecnicamente se impõe, de modo a poder apresentar um custeio pequeno, ao arrepio, porém, das necessidades do país, impedindo o seu desenvolvimento, constringendo-o num círculo vicioso de que jamais teria

saída. Pela falta de receita as estradas não se desenvolvem e pela falta de transporte as zonas por elas atendidas se atrofiam. Ao todo, é o país que perde.

II — O GRANDE CAPITAL DAS FERROVIAS E A FALTA DE REMUNERAÇÃO SUFICIENTE

Dadas as suas próprias condições, as ferrovias foram emprêsas que se organizaram com capitais até então desconhecidos para outras indústrias; por isso mesmo, necessitarão sempre de lucros polpudos para fazer face aos encargos assumidos no seu bêrço.

Nos primeiros anos de sua vida, eram sempre possíveis lucros compensadores, porque havia grande procura de recursos e matérias primas dos países novos. Hoje, com as limitações de capitais, com o problema dos congelados, com as restrições e contingenciamentos do mercado externo, e a política das grandes nações se abastecerem de preferência em suas colônias, e as outras manterem severas restrições por obra das autarquias financeiras, em que se enclausuraram, não são mais possíveis dividendos altos nem mesmo medíocres, sem sacrifício da coletividade. Releva ainda salientar o elevado preço do material de renovação e custeio para as ferrovias em comparação com o custo dos produtos transportados, cujos preços descem enquanto aqueles sobem, devido à disparidade de câmbio.

Para mais agravar esse quadro lembre-se finalmente o valor aquisitivo da nossa moeda em relação à dos outros países interessados. A diferença não permite a transferência de fundos apreciáveis para cobertura dos encargos de capital das companhias estrangeiras.

A solução que vinha sendo usada como paliativo, até aqui, a do auxílio financeiro pelo Estado às companhias, como compensação daquelas desvantagens, é, na verdade a peor possível, segundo a opinião dos entendidos, pois não produzirá o resultado esperado por isso que jamais se modificarão, antes se agravarão dia a dia, pela constante variação do câmbio, as citadas condições negativas.

Por seu lado, não encontrando créditos no exterior, à conta das limitações impostas pela totalidade dos governos estrangeiros aos seus mercados de dinheiro e nem sempre no país, porque, além de pequenos, os nossos recursos, não têm provado bem no emprêgo em títulos de companhias ferroviárias, são estas forçadas a lançar mão de recursos pouco confessáveis.

Vemos, por exemplo, que os auxílios do governo às estradas francesas não produziram o resultado esperado, muito embora se trate de um país industrial, terminando a França por incorporar-las ao Estado sob a forma de Sociedade Nacional.

Na América do Norte a concessão de auxí-

lio às companhias não surtiu melhores resultados. Embora já tenha atingido a cifra de \$738.100.739 o quantum emprestado às companhias americanas, nada menos de 16 delas, com um total de 29.000 milhas e um capital de 2.182 milhões de dolares, estavam em falência em 1935 (*).

Diz HENRY LAUFEUBURGER (**), comentando a situação do maior parque ferroviário do mundo, representado por 245.752 milhas: — "Puis la "Reconstruction Finance Corporation" a soutenu les compagnies en difficultés, jusqu'au

(*) — "A situação das ferrovias americanas em 1938 apresentava um quadro de graves perspectivas. Há muito não se faz o serviço de renovação do patrimônio, com grave prejuízo para o serviço. Depois de 1930, o número de locomotivas decresceu de 56.500 para 43.800 unidades, entre as quais 70% têm para cima de 19 anos; os vagões de carga desceram para 553.000 unidades (25%), os quais, juntados aos em reparação, acusam um total capaz de prestar serviço de 627.000 — (28%). No fim de 1938 aumentou o número de falências devido à impossibilidade em que se encontravam muitas companhias para cumprimento de suas responsabilidades. Desse modo, nove redes representando uma extensão de 6.194 milhas com um capital de 293 milhões de dólares e uma dívida consolidada de 367 milhões foram postas sob administração judicial, o que elevou no fim do ano o número das redes insolváveis à cifra record de 111, com 77.289 milhas, ou sejam 31% da extensão total da rede dos Estados Unidos.

Para as 141 empresas de 1.^a classe, em 31 de dezembro de 1938, houve um aumento de 32% sobre 1937 nos compromissos inadimplidos e com vencimentos próximos." — (Boletim da Associação I. Permanente de Buenos Aires.)

(**) — H. LAUFEUBURGER — "L'Intervention de L'État en Matière Économique — Página 67"

moment où la reprise des émissions privées a commencé à les soulager progressivement. Mais le projet de réorganisation financière (1938) qui intéresse outre les actionnaires, les obligataires, les banques, la R. F. C., les grands organismes d'assurance et d'épargne, montre que les chemins de fer américains sont définitivement entrés dans la phase du service public".

Com efeito, na reunião de 17 de março de 1939, na Casa Branca, entre as indicações apresentadas, figurava a de colocar tôdas as funções executivas referentes a todos os transportes num único departamento federal, dando uma forma estatal ao parque ferroviário norteamericano.

III — BENEFÍCIOS DIRETOS E INDIRETOS

A solução única, indicada para resolver o problema de transporte nos países novos, se encontra na incorporação das ferrovias ao Estado. Essa solução já tinha sido indicada por CHARLES GIDE quando disse: — "Na jovem América, a ingerência do Estado na construção e exploração das linhas férreas, além de ser mais útil, é necessária, desde o momento que se tenha em vista, ou se deva ao menos ter em vista, a solução de tais problemas com critério diverso do adotado pelo comerciante, que necessita obter em suas emprêsas financeiras rendimentos imediatos e favoráveis, o que não autoriza construções de ferrovias criadoras de riqueza a longo prazo".

A estes benefícios diretos e indiretos, lembrados pelo grande ministro francês FREYCINET em seu discurso de 2 de janeiro de 1878, quando pretendia encampar as ferrovias francesas, é que se devem ligar as finalidades de uma estrada, quando mesmo deficitária, em mãos da nação.

A propósito, transcrevemos os tópicos principais daquele discurso, que só nos foi dado achar numa versão castelhana:

"En los ferrocarriles hay un fenómeno directo, inmediato, derivado en cierto modo, de las relaciones entre el capital y las entradas. He ahí el punto de vista en que se coloca el industrial, el comerciante o la sociedad financiera que se propone construir un ferrocarril".

"Pero hay que considerar también lo que no ve, no toca, ese industrial, ese comerciante, esa sociedad y que debe ver y tocar el Estado, colocado bajo un alto punto de vista. Hay que ver aquella economía enorme realizada por el público en el precio de los transportes y hay que considerar también los beneficios que reciben las rentas fiscales con el aumento considerable del rendimiento de los impuestos, tales como los derechos de aduanas, las contribuciones indirectas y aun las directas que mediante el desarrollo que los ferrocarriles dan a la riqueza pública, crecen cada año de una manera sorprendente y en proporciones tales que nadie se habría atrevido a suponer".

Compreende-se, assim, que os benefícios deixados por uma ferrovia se dividem em diretos e indiretos. Nos primeiros estão os resultados financeiros produzidos pela sua exploração, e têm um carácter puramente comercial, só beneficiando as companhias ferroviárias. Os indiretos dizem mais com os interesses do Estado auferidos do progresso coletivo promovido pela ferrovia. O trilho tem a suprema virtude, por isso, de se in-

tegrar no solo de modo absoluto, pela natureza da transformação que opera em relação à ação político-econômica do Estado e do povo, para quem são uma artéria de interesse vital.

Ainda há poucos anos, nos Estados Unidos da América do Norte, algumas companhias mandaram arrancar diversos ramais sem nenhum valor econômico, por isso que as regiões por elles atravessadas já estavam servidas de transporte e ficavam próximas de outras ferrovias; os protestos, porém, não se fizeram esperar, pois o povo não sentia suficientemente garantido o seu transporte sem os trilhos, não confiando nos outros meios de comunicação.

Cita no seu excelente estudo "A morte do trilho" o eminente engenheiro patricio doutor ARTUR PEREIRA DE CASTILHO que: — "quando a Great Western pretendeu levantar a linha da Paulo Afonso foi impossibilitada pela enérgica opposição dos habitantes locais, que não se sentiam seguros com a substituição do meio de transporte de que dispunham por uma rodovia". O mesmo se deu com a Norte do Brasil, com a E. F. Maricá e se dará com quantas outras se pretenda liquidar. A razão resulta precisamente dos benefícios indirectos citados por FREYCINET, deixados pelas ferrovias. Nenhum outro meio de transporte tem o carácter mais popular e nenhum é tão accessível às massas; nem é possível, de

resto, contar com outros serviços regulares e por tarifas certas como os das ferrovias.

Os benefícios indiretos ~~são~~ os que melhor caracterizam a natureza de serviço público das ferrovias, e portanto, lhes dão o caráter de coisa necessária ao Estado para manter a coletividade, preenchendo, assim, uma das funções precípuas do Estado-político-social de nossos dias.

IV — FRETE BAIXO COMO PROPULSOR DO DESENVOLVIMENTO DO ESTADO

Para a satisfação dessa necessidade coletiva se tornar possível, releva que os fretes sejam pequenos, ou, em outras palavras que animem e fomentem os agricultores, os industriais e todos os homens de iniciativa.

Essa finalidade das ferrovias importa mais ainda nos países novos, como o nosso, onde as distâncias a vencer são quase sempre muito grandes e impraticáveis por outro meio de comunicação. Certamente ninguém ousaria pensar em exportar economicamente cereais de GOIAZ ou MATO GROSSO, em competição com os dos Estados mais próximos do litoral; mas alguma coisa aqueles Estados poderão exportar e receber por via férrea, além de que a essa função econômica da ferrovia lhes sobreleva a de órgão amalgamador dos interesses nacionais.

Para as estradas do governo, isto é, já nacionalizadas, é sempre possível obter um frete muito menor que os oferecidos pelas que estão em mãos ainda de companhias estrangeiras e mesmo nacionais. Evidentemente a exploração de uma estrada deve produzir uma renda capaz de ocorrer às parcelas abaixo:

a) — Importância necessária a cobrir as despesas de custeio.

b) — Importância necessária à renovação dos bens físicos.

c) — Importância necessária ao serviço de encargos do capital financeiro (Passivo).

d) — Importância destinada a novas inversões.

São os itens que sobrecarregam a exploração industrial de uma companhia, e cada um deles se reveste de uma importância toda especial. Os dois primeiros são, por assim dizer, imprescindíveis à sua existência e perpetuidade. Os outros dois, dependem: um da natureza da empresa, pois, para as companhias de caráter privado sempre existem encargos provenientes de juros e dividendos que constituem onus do capital passivo e que obrigam a operações consequentes de remessa de fundos, quando têm a sua sede fora do país; a outra parcela caracteriza a supercapitalização, sempre desaconselhável, mas nem sempre passível de ser evitada de todo, para não tornar a estrada obsoleta.

Vê-se, assim, que, eliminando as duas últimas, já se pode oferecer ao povo uma tarifa muito mais acessível, o que não deixa de ser altamente importante, porque, além de não onerar o orçamento da Nação, faculta meios para que o seu interior se desenvolva, fazendo crescer as suas indústrias, a lavoura, a pecuária e

operando assim a fixação das populações nos sertões.

Podemos, até certo ponto, atribuir o êxodo dos campos para as cidades, à falta de transporte barato que, dificultando a valorização do trabalho, reduz o homem à condição de zero econômico ou à de vir procurar ocupação nas fábricas metropolitanas.

E' muito importante salientar o valor do item "c", tanto mais notável quando temos que considerar a moeda do pagamento. Atendendo à nossa situação de país novo, portanto sem indústrias básicas, teremos sempre o câmbio contra nós; logo não é possível reduzir o crescimento dos encargos do item "c", antes, devemos sempre esperar o seu agravamento.

Referindo-se aos prejuízos decorrentes da transferência de fundos consequentes de dividendos, para a Inglaterra, Mr. GAUDGE, presidente da Ferrocarril Buenos Aires al Pacifico, disse, em seu relatório à Assembléia da Companhia em Londres, em 1º de novembro de 1937 (*): — "Nuestra mayor dificultad continúa siendo las pérdidas experimentadas en las transferencias de fondos a Inglaterra y pueden resumirse en pocas palabras. Estas graves dificultades empezaron desde hace 4 ó 5 años; de un saldo devedor

(*) Boletim da Associação I. Permanente — B. Aires n.º 52 — pag. 65.

de £ 4.657.000 en cuenta de debentures e intereses garantidos a pagar, se encuentra que las pérdidas en cambio llegan a no menos de £ 3.949.000 o sea un 85% del total".

Para nós a situação não deve ser menos angustiosa.

Em 1934, pela portaria número 858, de 7 de novembro, o ministro da Viação nomeou uma comissão para estudar a verdadeira situação da "The Leopoldina Railway Company, Limited".

Do relatório apresentado sabe-se que a receita da Companhia, em 1934, foi de:

77.247:000\$000

e a sua despesa própria de custeio de:

63.000:000\$000

acusando, assim, em linhas médias, um saldo de:

14.247:000\$000

que podia atender, sem sacrifício para a estrada, os itens "a" e "b" e parte do item "d", atrás acapitulados.

No mesmo relatório, vemos que os encargos do item "c", para a Companhia foram por ela indicados nos totais abaixo:

Encargos financeiros (£ 300.000

a 90\$000) 27.000:000\$000

Imposto de renda 1.620:000\$000

TOTAL 28.620:000\$000

Para atender aos gravames precitados, ao custeio e às necessidades apontadas pela Companhia, e constantes do dito relatório, concluiu a Comissão pela necessidade de uma receita de:

93.620:000\$000

Com um aumento, pois, sôbre a de 1934, de:

16.373:000\$000

o que se tornaria plenamente dispensável com a estrada nacionalizada, como vimos acima.

Essa parcela, além de desnecessária, tem por fôrça que sobrecarregar a economia nacional, atrofiando a indústria, a lavoura e a pecuária, em detrimento do desenvolvimento do Estado.

O grande presidente americano FRANKLIN ROOSEVELT, em seu famoso livro "Olhando para frente" (1) diz: "O desenvolvimento dos serviços públicos, especialmente na etapa atual de nossa vida econômica, implica no desenvolvimento da nação. Na colonização do Oeste, por exemplo, êsse grande serviço público — a estrada de ferro — foi o fator dominante".

"Durante 90 anos a ferrovia foi o meio de nos juntarmos a todos numa unidade nacional".

"Nesse desenvolvimento vimos um grande heroísmo, uma grande fé e, desgraçadamente, uma grande injustiça".

"Quando as estradas de ferro estendiam as suas linhas, através das planícies do Oeste, eram

(1) — "Looking Forward" — F. D. Roosevelt.

finitiva y es acción de buena economía neutralizar tales desigualdades, a lo que no ha de llegarse *mientras el servicio evidentemente público* de Damocles, a flutuação de grandes massas de pongan esa finalidad a los intereses de las empresas, muy respetables por cierto, pero que constituyen una valla insalvable al afecto apuntado".

Analizando agora o valor total dos dividendos e lucros que as companhias exploradas por entidades estrangeiras remetem para fora do país, por ano, ou deixam congelar, temos de reconhecer que o país, perde uma apreciável quantidade de divisas ou aguenta, como uma espada de Damocles, a flutuação de grandes massas de capitais à espreita de saída para fora, o que tudo contribue para agravar as condições instáveis de nossa vida econômica e financeira.

A nacionalização, portanto, além de permitir uma grande baixa tarifária, que facilitaria sobremaneira o desenvolvimento agrícola do país, ainda influe poderosamente na balança do comércio exterior, favorecendo as condições de câmbio para a Nação e, portanto, de acentuada melhoria no valor da nossa moeda.

V — ADMINISTRAÇÃO ESTATAL OU PRIVADA

Examinando o conjunto das nossas estradas vemos que apresentaram em 1937, um saldo positivo no valor de 123.646:022\$100 (*), o que indica não serem más as suas condições. Talvez se tenham ressentido antes da falta de uma direção uniforme e menos atada aos liames da burocracia.

Não se pode, pois, julgar um mau negócio a estatização do nosso parque ferroviário. Antes é de prever seu pleno êxito. Somos daqueles que confiam muito na nossa gente, e dos que acreditam que nossa capacidade pode realizar êsse esforço desde que perca a timidez do nosso complexo colonial e ganhe um pouco de altivez e confiança nas possibilidades do povo brasileiro.

Dos inconvenientes de uma administração autônoma nacional ninguém pode falar sem precipitação e má fé, pois só ensaios se têm feito a êsse respeito, mas não serão certamente maiores que os apontados nas empresas particulares, principalmente se atentarmos para as experi-

(*) — Inspeção Federal das Estradas — Estatística de 1937.

mentadas palavras de BIELSA (*): "Parece justo convir en que el Estado debe optar por sistemas que eviten o hagan menos posible la corrupción gubernativa y administrativa, ya que esto afecta a la autoridad del próprio Estado, como organo jurídico de la sociedad, y al interés inmediato de la colectividad".

"Luego, ya en el dominio de la ejecución, los funcionarios encargados de contralorear, vigilar, dirigir, etc., no siempre se deciden por su deber respecto dela administración pública, es decir, no siempre proceden como las reglamentaciones legales prescriben. Por su parte, los sostenedores del sistema de concesión imputan a la administración pública una especie de incapacidad orgánica para dirigir servicios públicos de carácter industrial y uno de los motivos precisamente aducidos es la ineptud o corrupción burocratica".

"Los empleados técnicos de la administración pública, dicen los partidarios de los servicios por concesiones, son, cuando más, excelentes teóricos que fracassarían en una empresa concesionária. Pero he ahí que la experiencia en nuestra propia administración ha demostrado lo arbitrario de este aserto".

Falando sôbre os inconvenientes do sistema de concessão em relação à fiscalização salienta:

(*) — BIELSA — Ciência de la Administración — Pags. 86/87.

— "No olvido que el concesionario correcto puede ser víctima de coacciones ilegales por parte de los funcionarios públicos, y que puede actuar contra el una especie de intimidación latente del poder público".

"Esa intimidación latente explica ciertos extravíos de los dirigentes políticos (o a veces acólitos) que piden contribuciones a los concesionarios para las misteriosas "cajas del partido" y que finalmente el sentido práctico de los que obran por cuenta y riesgo propio los aconseja aportar algo a todas las cajas en compensación de posibles tolerancias ilegales presentes o futuras, todo lo cual se resuelve en daño del interés público y relajamiento del servicio prestado por concesión".

Vê-se, assim, que a corrupção é sempre possível em uma ou outra forma por que se faz a prestação do serviço, mas nem por isso devemos considerá-la regra comum, antes, tê-la como exceção a corrigir e combater.

Respondendo aos partidários das estradas em mãos de concessionários ou arrendatários, isto é, contrários, portanto, à exploração pelo Estado, temos a história antiga e recente das nossas ferrovias que, como a de vários outros países, está cheia de fatos escandalosos, praticados por companhias exploradoras de serviços ferro-

viários, com revoltante e ignóbil menospreço dos interesses do povo e da nação. (1)

As operações financeiras executadas por JOAQUIM MURTINHO, por uns apontadas como um grande êrro econômico que agravou de modo exagerado a nossa dívida externa, são para outros, entre os quais PANDIÁ CALÓGERAS, indicadas como de grande acêrto, com repercussão muito avançada, dignas de incorporar-se aos novos conceitos do catecismo político socialista. Elas foram, não resta dúvida, a iniciativa mais pronunciada, depois da encampação da Estrada de Ferro Pedro II, de uma nova política econômica em relação às estradas de ferro, política seguida e aceita por quase todos os povos, como vimos.

Os arrendamentos e as concessões nos deixaram consequências bastante graves das quais todos estamos no conhecimento, pois tiveram grande repercussão nas esferas políticas e no mundo dos negócios.

Já vimos que na América do Norte se acentua a tendência para a nacionalização das suas estradas como meio de resolver-lhes as difficul-

(1) — Fiscalizar essas concessões resulta de duas uma: ou a fiscalização há de cifrar-se em meros "confere" "aprove-se", o que certo publicista americano pitorescamente denominou poderes de "rubber-stamping"; ou a fiscalização há de entrar pelas intimidades contabilísticas da concessão ao ponto de anulá-la. Melhor será encampá-la.

dades, que serão também as do Estado, se éste as abandonar à própria sorte.

Essa idéia impera também em Londres desde que acabou a guerra de 1914 - 1918. Já anteriormente a 1914, vinham os comerciantes e embarcadores inglêses demonstrando descontentamento com referência às condições ferroviárias até então prevalentes, requerendo com persistência reduções de fretes e a applicação de um meio qualquer de contrôle governamental das estradas. Para resolver o assunto o governo nomeou em 1914 uma Comissão Real destinada a investigar, sob todos os aspectos, a possibilidade da *nacionalização* das ferrovias inglêsas. Com a deflagação da guerra passaram para o Estado, mercê das condições de emergência.

Em novembro de 1918, uma comissão especial de transportes, nomeada com o fim de considerar "que medidas se faziam necessárias a fim de desenvolver e melhorar as facilidades internas de transportes no Reino Unido, e de obter fiscalização e coordenação efetiva", apresentou a seguinte recomendação:

"Não se pode permitir que a organização dos meios de transporte do país e particularmente das estradas de ferro volte à posição que ocupava antes da guerra. O con-

trôle provisório das ferrovias e ramais em vigor durante a guerra não daria resultado como medida permanente. E' desejável a unificação do sistema ferroviário, sob garantias convenientes, quér esteja a propriedade em mãos do govêrno ou de particulares."

Indica, em seguida, a comissão as formas mais aconselhadas, entre as quais a da — "Unificação por meio da nacionalização" pelo:

1 — Estabelecimento de um Departamento do govêrno, destinado a tomar a direção das estradas;

2 — Constituição de uma Junta Gerente sem representação direta no Parlamento.

Em 1919 — apresentavam, na Inglaterra, o projeto da criação de um Ministério das Vias de Comunicação, para cuja direção passariam as ferrovias do Reino Unido. O novo Ministério teria poderes para adquirir por compra, acôrdo, bem como compulsoriamente as estradas inglesas. Em 19 de agosto de 1921, aparece o — Railways Act, que consolidou as 130 companhias inglesas em 4 apenas e mais 2 urbanas (metros) e organizou o sistema de contrôle de sua exploração.

Embora afastada temporariamente a estatização das linhas inglesas por aquele ato, pros-

segue a campanha da nacionalização, sendo mesmo esta a doutrina vitoriosa em seu principal domínio, o Canadá, que já tem nacionalizadas 23.266 milhas das 42.270, que possui. (1)

A França, depois de empregados vários recursos e convenções para harmonizar o interesse de suas ferrovias com os da nação, resolveu cobrir os "deficits" de exploração por via de auxílios financeiros com a última convenção de 1921, que se pode traduzir por uma forma igual à empregada pelos Estados Unidos da América do Norte (e por nós com relação à Leopoldina, Great Western, Rede Mineira e Viação Férrea do Rio Grande do Sul) tendo produzido o peor resultado. Evidentemente, garantidos os "deficits" pela prestação de alocações financeiras às empresas alargaram-se os gastos e descuidaram-se os serviços, ficando o Estado com os encargos decorrentes da deficiência de recursos, acrescidos das liberalidades das companhias.

Foi uma das causas determinantes do decreto-lei do governo francês, de 31 de outubro de 1937, que reputamos, juntamente com a sua regulamentação publicada em dezembro do mesmo ano, uma das mais completas providências de governo na matéria.

(1) — Na Inglaterra, como se vê da sua política de energia elétrica, apesar de se ter concretizado num governo do partido conservador, rasgam-se novos caminhos na socialização dos serviços públicos, que as previsões de homens como o prof. Laski antecipam cada vez mais largos.

A Alemanha funda um dos baluartes da sua grandeza econômica e militar nas estradas de ferro, tôdas em mãos do Estado, formando um dos mais perfeitos mecanismos de transportes terrestres do mundo (*).

Em resumo, a quase totalidade das estradas italianas, as belgas, as suicas, as búlgaras, as da Tchecoslovaquia, as holandesas, as húngaras, as lituanas, as norueguesas, as da Polônia, as rumânicas, as russas, grande parte das suecas, as de Ceilão, da China, da Índia, do Japão, de Maláia, de Manchukuo, da Turquia, da Austrália, da Nova Gales, de Queensland, da Austrália do Sul, de Vitória, da Austrália do Este, de Nova Zelândia, da Argélia, das colônias francesas na África, de Marrocos, do Sudão, da Tunísia, da União Sul Africana, etc., num total de 378.509 milhas de ferrovias estão nas mãos dos ainda não entraram no regime estatal, sendo que respectivos governos. Apenas 310.551 milhas (**) em vários países onde predominam as direções privadas, como nos Estados Unidos da América

(*) — Ver o prefácio desta monografia pelo general Góes Monteiro, uma das mais brilhantes e cultas figuras militares do Brasil.

(**) — Os dados acima e os da fôlha anterior foram hauridos no "Universal Directory of Railway Official and Railway Yearbook" of 1936/37, atualizados apenas em relação à França.

do Norte, Argentina e Espanha (*) já existem fortes movimentos em favor da sua nacionalização, o que virá aumentar as linhas nacionalizadas de mais 268.179 milhas, avultando num total de 646.688 milhas de linhas em poder e exploração dos governos contra 141.864 milhas ainda em poder das companhias.

Não podemos duvidar diante da eloquência dos números, pois ela fala melhor que quantos argumentos pudéssemos aqui aduzir, sobre qual a doutrina preponderante e que tudo nos indica devamos seguir.

Abundamos nesta lição do autorizadíssimo CAMBÓ (**): "La transcendencia del momento actual exige que en política ferroviária, como en tantas otras manifestaciones de nuestra vida colectiva, abandonemos de una vez el regimen de las interinidades y de las vacilaciones. Una resolución equivocada es menos prejudicial que la indecisión y omisión sistemáticas".

Citamos aqui também as palavras de AGUSTIN JUSTO (***), cuja política segue o atual presidente dr. ROBERTO ORTIZ (****), como se con-

(*) — O governo espanhol de Franco acaba de entrar, por recentes decretos do passado mês de fevereiro, no caminho da nacionalização.

(**) — FRANCISCO CAMBÓ — El Problema Ferroviário en España — pag. 88.

(***) — AGUSTIN JUSTO — Mensaje n.º 478, Buenos Aires 11/II/1938.

(****) — ROBERTO ORTIZ — Ideário Democrático — Página 27.

clúe do que disse na sua oração de 6 de julho de 1937, no "Luna Park":

"Restituir al dominio pleno de la Nación el vasto utillaje de sus servicios públicos esenciales, especialmente en materia de transportes, o colocarlos bajo su inmediato contralor con una participación preponderante en los capitales invertidos, es la política que debe seguirse en el futuro, si se quiere asegurar, en beneficio colectivo, principios básicos de su economía general y sólidos cimientos de armonía y paz social".

QUARTA PARTE

- I — Estatização das ferrovias
 - a) — Burocratização
 - b) — Industrialização
 - c) — Diferença entre ambas.
- II — Descentralização administrativa (a descentralização administrativa não fere a unidade orçamental).
- III — Diferença entre descentralização e arrendamento
- IV — Autarquia
 - a) — Diferença entre autarquia e autonomia
- V — Formas de descentralização
- VI — Formas de autarquias mais convenientes
- VII — Exemplos de descentralização em outros países
- VIII — Exemplos da falência dos regimes de arrendamento e concessão
- IX — Conclusão

I — ESTATIZAÇÃO DAS FERROVIAS

**"PRIVATE RIGHTS CEASE, WHEN THEY BECOME
PUBLIC WRONGS."**

MACKENZIE KING

A encampação das ferrovias (estatização) cria para o Estado a obrigação imediata de organizá-las sob moldes industriais, de maneira a não se tornarem onerosas nem terem a sua finalidade, precipuamente econômica, tolhida pelas injunções, peculiares aos serviços burocratizados. Cumprindo-lhes a função toda especial de promoverem o progresso do país, não devem pleitear receitas que permitam saldos vultosos como vimos, mas também não é possível mantê-las, de um modo geral, sob regime deficitário permanente. Como frisamos atrás, devem conquistar os meios necessários para chegar ao equilíbrio entre custeio e receita, deixando saldo capaz de fazer face à renovação dos bens físicos e remover as inadequações obsoletas que forem se criando com o tempo no seu material e instalações.

Para conseguir *êsse desideratum* ideal, por assim dizer, cumpre grupá-las num grande sistema, que traduzimos na expressão corrente de *unificação das estradas*, tal como fizeram os ingleses, os americanos, os alemães e os france-

ses ou, quando muito, em grupos unificados pelas regiões econômicas, para que se obtenha a unidade de direção, de praxes e de orçamento, de maneira a permitir uma exploração técnico-comercial mais homogênea e melhor aproveitar as tendências do seu pessoal especializado. Só assim teremos uma administração de moldes industriais e afastaremos a burocracia e os seus métodos emperrativos.

A) — Burocratização

a) — A burocratização só é possível e aconselhável para os serviços públicos de natureza das funções estatais ditas necessárias.

As funções de natureza necessárias exigem serviços capazes de permitir o uso de métodos padronizados, pois têm caráter permanente e sempre existiram estreitamente ligadas à própria vida do Estado. Tais são as forças armadas, a polícia, as atividades fiscais e a justiça, organizações perfeitamente homogêneas e de vida normal, sem oscilações capazes de produzir melhoras e sem outra função pública além das estatuídas na sua organização própria.

São atribuições que o Estado não pode delegar, como as contingentes, e que têm de ser mantidas pelo orçamento público, com o resultado dos impostos cobrados ao povo e com uma regularidade sucetível de previsão orçamental perfeita, para cada ano, ou exercício.

B) — *Industrialização*

b) — Os serviços de natureza industrial, portanto, que podem ser executados tanto pelo Estado como por um seu delegado (concessionário ou arrendatário) não devem acrescer os onus do povo com mais impostos ou taxas, antes devem ter renda própria e orçamentos também próprios, variáveis com as contingências de sua natureza e função. Assim, só os que deles se servem devem ser chamados a contribuir para que se possa fazer a sua exploração, pagando-lhes as tarifas, ao revés do que se vinha fazendo, despendendo do orçamento geral do país para mantê-los, impedindo, dêste modo, que se possa conhecer qual o seu preço verdadeiro e sobrecarregando a totalidade nacional com o seu mantimento.

Só é admissível o amparo do Estado com recursos além da sua receita própria aos serviços de natureza dos contingentes, que notoriamente são imprescindíveis para o fomento de regiões pobres ou para a defesa nacional. Nesse caso, os lucros indiretos justificam a sua manutenção. Os lucros indiretos, ou a necessidade irremissível.

C) — *Diferença entre ambas*

c) — Assim, os processos usados nos serviços burocráticos não podem ser empregados nos

de natureza puramente industrial, como os transportes. Os primeiros têm um caráter permanente, uma fiscalização e injunções incompatíveis com os segundos, que exigem uma grande independência de direção, uma acentuada mobilidade de ação e estão sujeitos a circunstâncias, que impõem uma constante modificação e elasticidade de meios para alcançar resultados justos e razoáveis.

A falta dessa observância é que vinha contribuindo para os insucessos das linhas administradas pelo Estado, entre nós e noutros povos.

Não é possível conceber que uma administração de tanta responsabilidade, como a das ferrovias, ficasse sujeita a detalhes excessivos de contabilística, a registro de créditos, a orçamentos prefixados, sempre pautados pelo mínimo, a comissões compradoras obedecendo ao menor custo, enfim, às leis que regem serviços puramente fixos, como são os de uma Secretaria de Estado, de um Departamento de Instrução, Justiça, Fôrça Armada, ou outro equivalente. Resume a palavra autorizada do doutor ERNANI B. COTRIN (*) êsses defeitos comuns de administração, como sendo: "Regulamentações excessivas, restringindo a iniciativa e a ação dos administradores e dificultando a solução de pro-

(*) — ERNANI B. COTRIN — "Problemas da Viação Brasileira" — pág. 25.

blemas. Com os orçamentos rígidos a regulamentação do Código de Contabilidade, as instruções e regulamentos para a execução dos serviços e a necessidade de fiscalização pelo Tribunal de Contas, o aparelho abastecedor dessas estradas, sôbre o qual se deveria basear a sua eficiência, se torna complicado, lento, insuficiente, caro e encarecedor de suas aquisições.

Dessa forma, os recursos já parcos são em grande parte absorvidos pela demora do processo de compra e pagamento”.

Calcula o doutor COTRIN que 80% da atividade dos nossos dirigentes de estradas nacionais vão-se em remover os óbices suscitados pelos processos burocráticos, e conseguir os recursos para a execução dos trabalhos inadiáveis.

Os insucessos oriundos dêsses defeitos não podem, de maneira nenhuma, correr à conta da incapacidade do Estado. Evidentemente o que se impunha era o emprêgo de métodos adequados aos fins ao invés de pretender resultados bons por meios impróprios. A técnica pode fazer milagres. A falta dela não. Já várias administrações ferroviárias vitoriosas no Governo Getúlio Vargas vão demonstrando aqui, como noutros países, a capacidade do poder público para dirigir êsses órgãos vitais de sua vida econômica e política e de sua defesa militar.

II — DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

(A descentralização administrativa não fere a unidade orçamental)

Para que as indústrias exploradas pelo Estado produzam os fins desejados é mistér naturalmente empregar os meios necessários. Esses meios se configuram, a nosso parecer, na descentralização administrativa como a vem praticando, desde 1844, a Bélgica, com as suas "régias cooperativas", a França com os seus estabelecimentos públicos autônomos, a Alemanha, enfim, quase todos os povos, inclusive a Argentina e o Uruguai.

Entre nós ainda persiste uma certa falta de compreensão sôbre as várias modalidades de autarquias de serviço público, como instrumento de administração. Essa falta vem superiormente analisada por TITO PRATES no seu livro "Autarquias administrativas". Provém daí não termos ainda o surto de entidades autônomas. Nota-se um grande receio de ferir o dogma clássico da unidade orçamental com a criação de órgãos dotados de autonomia financeira, o que constitue um preconceito absolutamente indôneo.

Estabelece-se a "unidade orçamental" para que se possa conhecer o "*quantum*" total da arrecadação e das despesas do Estado, para se conhecer e comparar a marcha das finanças públicas.

Destacando do orçamento geral os orçamentos necessários aos serviços descentralizados, em que se quebra a regra geral da "unidade orçamental"? E' verdade que se furtam à fiscalização *imediata*, como as outras parcelas. Mas êste fato perde a sua significação, porque êsses estabelecimentos são públicos, não realizam as suas gestões e operações clandestinamente, mas legalmente, e a própria estrutura dos seus orçamentos e sistema administrativo-financeiro está regida por normas contábeis preestabelecidas e guarda, por sua própria constituição, a subordinação e tutela do Estado.

A finalidade da "unidade orçamental" não fica, portanto atingida; do mesmo modo o governo poderá saber qual a marcha financeira de cada serviço público, quais as suas rendas, as taxas que cobra, as tarifas, as doações, os legados e as utilidades incorporadas, bem como os seus gastos.

III — DIFERENÇA ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E ARRENDAMENTO

A diferença essencial entre os entes autônomos e a descentralização por arrendamento é simples. A descentralização por delegação a um estabelecimento público, ou ser autárquico, permite a realização dos serviços com a menor tarifa, pois não tem sobre si nenhum encargo de capital resultante de operações de crédito (títulos, ações, debêntures, etc.) que onere o seu pressuposto.

Os arrendamentos acarretam um custo de exploração mais caro, porque o arrendatário, sendo uma pessoa privada, tem que angariar fundos para a exploração do negócio e consequentemente arcar com o pagamento dos encargos do capital da empresa.

A situação da direção em ambos não se modifica em essência, porque, um é o delegado com plenos poderes do Estado, sujeito apenas a praxes administrativas e às leis do país e o outro, delegado de um grupo financeiro que explora comercialmente o serviço arrendado. É curial que a primeira forma obedeça mais facilmente aos interesses do Estado, enquanto a outra de-

fenda mais cuidadosamente os do capital que se obrigou a zelar e fazer frutificar.

São formas absolutamente idênticas em essência, como vemos, pois a intervenção do Estado em ambas é igual: numa a tutela limita os excessos, na outra a fiscalização regula o seu funcionamento. A única diferença ressaí portanto e tão só da menor tarifa que a primeira pode cobrar em igualdade de condições com a segunda, à conta da desnecessidade de fundos para a satisfação dos encargos de capital. Mas isso é tudo.

Em ambos os casos os gerentes funcionam como meros delegados, aquí do poder público, alí de um arrendatário de serviço público; portanto, não apresentam nenhuma diferença fundamental, como vêem certos técnicos e economistas, que se arreceiam, sem razão, da criação de órgãos paraestatais entre nós.

A descentralização dos serviços públicos é uma consequência da extensão do conceito da intervenção do Estado, bem como, das suas necessidades vitais, aliadas à impraticabilidade de executar os serviços industriais, de rendas próprias, no ciclo férreo dos tramites burocráticos usuais. Vemos que os serviços acima ou estão sujeitos a uma fiscalização controladora do Estado, como se dá nos países que ainda não os estatizaram, por exemplo os Estados Unidos da

América do Norte (*), ou caminham para um regime de descentralização sob uma das várias formas de autarquias ou entes autonomos, como preferem chamá-las os tratadistas uruguaios (cf. Demicheli¹).

(*) — El caso de los Estados Unidos es típico a este respecto. La "Interstate Commerce Commission", cuyas facultades de fiscalización han ido sucesivamente ampliando-se hasta quedar, despues de la guerra, en el ejercicio de una verdadera "Administración Indirecta" sobre los ferrocarriles americanos, fiscaliza las tarifas impidiendo que las utilidades sobrepasen um cierto tipo de interés; autoriza o rechaza emisiones de nuevas acciones e bonos; y, finalmente, impone un sistema uniforme de cuentas, de gastos y demás operaciones de contabilidad. Esta última clase de fiscalización impide hoy a las compañías realizar **especulaciones de contabilidad**, tendientes al ocultamiento de las entradas o al aumento del capital invertido con cargo a los "operating expenses", o gastos de explotación. Con esto desaparece el incentivo de la especulación financiera, circunstancia que fué determinante en el rápido crecimiento del kilometraje de los ferrocarriles americanos, y en cuyo desarrollo los "promoters" se enriquecían y los accionistas o "stock-holders" perdían su dinero. WILLIAN Z. RIBEEY, en su libro "Railroads Finance and Organization" explica el método de fraudes según el cual fueron construidos la mayoría de los ferrocarriles americanos. Puede apreciarse, en líneas generales, la forma de financiamiento de los ferrocarriles privados americanos recordando que de 192 líneas de primera clase (más de un millón de dollars de entrada anual) solo un reducido numero de ellas no han estado alguna vez en bancarota. De una manera o otra, la utilidad de los "promoters" ha sido, en la mayoría de los casos y países, el principal incentivo en relación con la construcción de ferrocarriles nuevos. Pero, desde que los gobiernos iniciaron el control sobre las finanzas, esta iniciativa desaparece. RAUL SIMON — "Administración Commercial de Ferrocarriles" — página XXI."

IV — A U T A R Q U I A

Ensina BIELSA, com a sua peculiar clareza (pag. 275), (*) que se deve compreender por entidade autárquica tôda pessoa jurídica de direito público, que, dentro dos limites do direito objetivo e tendo capacidade para administrar-se a si mesma, seja considerada em relação ao Estado como um dos seus órgãos.

Dessa noção se infere, pois:

1.º — Que autarquia é administração indireta do Estado, porque êle próprio não realiza o serviço, mas uma pessoa jurídica pública por êle criada.

2.º — Que a entidade autárquica não está subordinada a nenhum outro órgão do poder público; ela tem as suas atribuições expressas em lei, exercendo-as por sua própria responsabilidade.

3.º — Que lhe está afeta parte do poder de império do próprio Estado, por cuja delegação o exerce.

Diferença entre autarquia e autonomia

— E' comum a confusão entre autonomia

(*) — BIELSA — Derecho Administrativo — 2v. p. 275.

e autarquia. A autonomia implica mais diretamente um conceito essencialmente político; quer dizer pela sua própria etimologia "dar leis a si mesmo"; portanto, incorremos em erro quando pretendemos dar autonomia aos nossos serviços públicos. Seria mais correto transformá-los em entes autárquicos ou em autarquia, para bem traduzir que devem "administrar-se a si mesmos".

Conclue-se, assim, que o conceito de autonomia é mais de essência política, pois implica precisamente o direito que têm os Estados e Municípios de legislarem no seu próprio interesse, ditando as suas normas com relativa independência do poder central.

O poder de criar leis e dirigir-se é um poder político; daí o conceito de autonomia ligar-se ao de matéria política.

A autarquia não tem os mesmos poderes; surge em virtude de uma lei orgânica que lhe faculta dirigir-se com os seus próprios recursos.

DUGUIT consigna como condição de existência de uma autarquia estes itens:

- 1.º) — um serviço de natureza industrial;
- 2.º) — um estatuto para o seu pessoal;
- 3.º) — a coparticipação de seu pessoal na administração;
- 4.º) — fiscalização estreita do governo, por meio de um órgão tutelar;
- 5.º) — a responsabilidade direta de sua direção pelos atos de gestão, compensando-se, por isso, com interesse na sua exploração.

Aos itens acima devem-se juntar a delegação de uma parte do poder de império do Estado e um patrimônio que o torne independente financeiramente das outras fontes de renda da Nação.

Assim se compreende que há uma essencial diferença entre autonomia e autarquia.

Quando damos às autarquias a faculdade de legislar para si, elas se transformam em autônomas.

As autarquias podem ser territoriais ou institucionais; as primeiras se limitam à direção de um determinado território, por delegação do Estado; e as segundas concernem às formas conhecidas por serviços descentralizados, isto é, serviços que, a rigor, poderiam estar confiados a uma administração pública geral.

O que caracterzia, pois, a autarquia é que a superintendência superior de sua missão, pelo Estado, não lhe afeta a personalidade jurídica e a independência financeira.

V — FORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO

Afastada a idéia de arrendamento, indefensável à vista dos seus malefícios e de sua inopportunidade no estado atual da evolução econômica e política do mundo, resta ao Estado como única forma aceitável para as suas indústrias a organização de órgãos autárquicos.

Essa descentralização tem sido levada a efeito por dois modos distintos:

a) — A descentralização por serviços, ou autonomia simples, como comumente a chamam.

b) — A descentralização com individualidade própria, ou autarquias administrativas.

Em relação à primeira divisão,* nenhum interesse pode despertar entre nós, por isso que não dá a elasticidade necessária aos serviços de natureza industrial, nem por outro lado faculta uma fiscalização eficiente sem limitar a própria autonomia; é uma forma primária de autarquia experimentada na França (*) e mesmo entre nós. Ela tem o seu orçamento apendiculado ao do Estado, o que constitue uma das suas principais deficiências.

(*) — No Equador, por decreto recente, um experimento autônomo evoluiu para autarquia.

Podemos dizer que todos os ferrocarrís filiados à nossa Inspetoria Federal das Estradas estão nela enquadrados, pois nenhuma injunção, e nenhum programa prévio têm os diretores a cumprir por determinação superior, salvo algumas restrições; são autônomos na escolha do material, nos programas de exploração e não estão sujeitos a nenhuma fiscalização além da do Tribunal de Contas. Entretanto, nenhum resultado positivo produziu esta situação, ao contrário já se convenceu o Governo da necessidade de abreviar-lhe os inconvenientes com a extinção da Inspetoria e a criação do Departamento de Estradas de Ferro.

A segunda admite várias modalidades e vai sendo aceita em nossa organização administrativa. Largamente usada no Uruguai (Artigo 100 da Constituição), na Argentina e em quase todos os países da Europa, é a forma ideal de dirigir os serviços industriais do Estado. A criação do Conselho de Economia Nacional, até então suprido pelo do Comércio Exterior, virá desempenhar o papel do órgão tutelar da autarquia, tal como o Conselho Nacional Uruguaio, o Conseil d'E'tat francês e outros similares.

VI — FORMAS DE AUTARQUIAS MAIS CONVENIENTES

Para o estudo que estamos fazendo, são relevantes estas duas formas de autarquias, chamadas também pelos italianos *servizi paraes-tatais*.

a) — Autarquia administrativa com patrimônio próprio e rendas criadas e delegadas pelo Estado.

b) — Autarquia administrativa com patrimônio e renda próprios.

Além dessas duas formas, criadoras de pessoas jurídicas de direito público, convém examinar a conhecida por "*estabelecimentos públicos de economia mista*", a que a nossa doutrina jurídica tem dúvidas em conferir a personalidade de direito público, deixando-a como pessoa de direito privado e dentro das normas prescritas para as sociedades anônimas, mas que é também uma forma de descentralização ideal para os países pobres, de pouco desenvolvimento e reduzidos capitais.

E', como diz BIELSA, uma forma de transição, e oferece certas vantagens, principalmente quando a inversão de capital é grande e quando o interesse de outras empresas se liga aos do

Estado, deixando a êste a tutela da organização. Foi a forma escolhida pela Bélgica nas suas "Regies", nas quais as estradas de ferro do Estado se enquadram.

Não tem sido das mais preconizadas justamente pelas dificuldades que emergem, sempre que alguma situação tem de ser examinada; mas oferece vantagens apreciáveis para as organizações de vulto. Além de contribuir com uma grande parcela de estímulo, sendo, ao mesmo tempo, um caminho para a estatização de certas indústrias, tais como as elétricas, siderúrgicas e ferroviárias concedidas ou arrendadas, faculta ao governo por meios mais suasórios uniformizar o sistema, evitando gastos exagerados e tornando mais econômica a sua exploração e nacionalização futura.

As autarquias com economia mista significam uma cooparticipação determinada do poder público na administração e na organização de serviços de natureza contingente, de parceria com a economia particular, de cujas aparências se reveste. E' usada há muito tempo no Japão, sendo, mesmo, a base de todo o seu progresso, pois os institutos de economia mista ali proliferam e informam toda a indústria pesada da nação nipônica.

Entre as principais indústrias japonesas, reguladas por êsse sistema, destacam-se a NIPON SEITETSU com um capital de 400 milhões de

yens e a IAVATA, que produz 25% do aço japonês. A finalidade da economia mista é, sem dúvida, a "socialização descentralizadora", ou a "socialização do Estado", como classifica LAUFEUBURGER. E' também difundida na Itália, na Alemanha (grupo V. A. W. do alumínio) e na França.

Concluimos, portanto, que a forma ideal para o Estado dirigir os serviços industriais e fazê-los produzir, preenchendo as suas funções político-econômicas e político-sociais, sem onerar as finanças públicas, bem assim, sem alterar o princípio da "unidade orçamental", e a que mais nos parece convir em face das experiencias administrativas de nosso país é, sem dúvida, uma das citadas modalidades de "ente autônomo" ou autárquico, isto é:

a) — autarquia com renda e patrimônio, próprios ou delegados pelo Estado.

b) — autarquia ou ente autônomo de economia mista.

Para por em prática a primeira forma, teremos de seguir o conselho de FRANCISCO CAMBÓ (*), que diz: "Creo indispensable que el Estado antecipe el rescate de las grandes líneas de ferrocarriles, procediendo, desde luego, a su incautación porque exigiendo la solución del problema ferroviário la inversión de sumas cuantio-

(*) — FRANCISCO CAMBÓ — Ob. cit. (página 55).

sísimas, y debiendo, forzosamente, facilitar el dinero el Estado, no es natural, ni justo, ni casi moral que invierta sumas de tal cuantía en cosas que no le pertenezcan por completo y en las cuales no pueda actuar con plenitud de facultades.

Y digo que las sumas que han de invertirse debe facilitarlas el Estado, porque, reconociendo todos que las Compañías no podrían encontrarlas con su solo crédito (**), la experiência demuestra, en quantos países se ha realizado, que al intervenir el Estado en forma de anticipos e de garantía de interés, acaba siempre por ser quien paga, con la única diferencia de que el rodeo que da para disimularlo se traduce en un desembolso mayor, porque tiene que pagar el dinero más caro (***).

Creo también que el Estado es quien ha de dar el dinero, porque sólo él, como más arriba anticipé y voy ahora a demostrar, es el único que puede obtener compensación cabal, y aun

(**) — E' precisamente o que se deu com a Leopoldina Railway e a Great Western, quando apelaram para os empréstimos de 30 e 40 mil contos cada uma, que o govêrno acabou por lhes conceder. Pensamos, apoiados na autorizadíssima lição de Cambó e no que diz sôbre a inconveniêcia dêsses adiantamentos, que a economia nacional nada de bom pode esperar de emprêsas reduzidas a viver de alcanforados do erário.

(***) — O grifo é nosso. Esta lição de Cambó ainda recentemente teve uma ótima contraprova no exame procedido pelo Govêrno sôbre a Port of Pará e a S. Paulo-Rio Grande, do qual resultou a encampação daquelas emprêsas.

excesiva, de las sumas que han de invertirse en la transformación de los ferrocarriles españoles. En efecto: no es necesario insistir, pues su evidencia lo excusa, en la afirmación, ya sentada en el Prólogo de la Obra (*), de que el ferrocarril sólo participa en la riqueza que crea, en el momento en que esa riqueza circula por sus líneas; en cambio, el Estado participa de ella en todos sus movimientos y manifestaciones.

Y por tales motivos, hay obras en ferrocarriles que a una empresa particular le sería imposible emprender, pues no es verosímil lleguen a dar el rendimiento industrial necesario; en cambio, para el Estado, que, además del transporte, cobraría los impuestos que devenga toda riqueza en sus múltiples fases de circulación, pueden constituir un magnífico negocio."

Duas investiduras, na pasta do Fomento da Espanha e o brilho de sua carreira política e de seu saber dão às palavras de Cambó força de verdade incontrovertida e podem ser encaradas como um "magister dixit".

Assim, a encampação imediata ou progressiva das linhas ainda em mãos de companhias, para grupá-las em órgãos autarquicos, é uma das necessidades imperiosas para nosso desenvolvi-

(*) — CAMBÓ y BATTLE — "Elementos para el estudio del problema ferroviario en España" — 6 vol. — Madrid — 1918/1921.

mento econômico. Esta é, aliás, uma das linhas básicas do Departamento de Estradas de Ferro em vias de ser criado pelo Governo Federal.

A segunda modalidade, isto é, o ente autônomo por economia mista, personifica a outra forma de resolver o problema com vantagens para o país e para as próprias companhias, vantagens estas decorrentes da unificação dos serviços, de intercâmbio, de material, do tráfego mútuo com o encaminhamento pela via melhor e mais indicada, bem assim, pela unidade tarifária, e, sobretudo, por tornar possível um melhor entendimento entre empresas ferroviárias e rodoviárias, marítimas e fluviais entre si, e em relação ao público, facultando mais perfeita coordenação de interesses.

Quando se fala em companhias, devemos incluir entre elas as redes que estão em poder dos Estados. Evidentemente tem resultado muito mal a prática de se permitir que essas estradas se tornem elementos de ação política dissolvente e não fatores econômicos, construtivos, à falta de suas finanças serem controladas de modo satisfatório pela União, empregando-se muitas vezes em coisas supérfluas importâncias vultosas, em detrimento de outras mais úteis e de resultado imediato. Mas dêsses males, a forma instável de sua direção, sempre perturbada pelas questões locais, é sem dúvida o peor.

VII — EXEMPLOS DE DESCENTRALIZAÇÃO EM OUTROS PAISES

O Chile apresenta um exemplo muito interessante de administração do Estado. Em 1884, o governo daquela República instituía um regime de autonomia da rede ferroviária, com o orçamento apendiculado ao geral do país. Depois de 23 anos, isto é, em 1907, modificou a sua forma, para a de autonomia irrestrita, por que não apresentava a rede um bom resultado, com uma receita total de 292,6 milhões de pesos, uma despesa de 272,3 e uma incorporação de utilidades de 15,3 apenas. A nova lei, que vigorou de 1907 a 1914, acusou uma entrada bruta de 366,4 milhões de pesos, contra uma despesa de 465,6 milhões, com um descoberto (déficit) de 99,2 milhões de pesos.

Esse fato se atribuiu a influências políticas. Foi, então, sugerida a mudança de regime para um que desse à empresa caráter nitidamente industrial.

Foi adotada a primeira forma autárquica da nossa classificação com a lei de 29 de janeiro de 1914, chamada "Ley de Reorganización de los Ferrocarriles del Estado". Essa lei deu aos "Ferrocarriles del Estado" personalidade jurídica, afe-

tando-se ao organismo a sua própria receita e o patrimônio representado pelos bens físicos, ficando a sua direção sujeita às leis gerais reguladoras das emprêsas desse gênero, o que se traduz por uma *autarquia com patrimônio adito e renda própria*. As vacilações no emprêgo do novo regime carrearam uma reforma mais definitiva em 1925.

Leiamos a êsse respeito, a palavra autorizada de SANTIAGO MARIN VICUÑA (*), notável engenheiro chileno, falando das estradas de sua terra:

"Los ferrocarriles del Estado se administraban al principio en forma absolutamente fiscalista, lo que se tradujo en inveterados déficits anuales, que sumaron cientos y cientos de millones de pesos y que mantenían en un desequilibrio constante las finanzas públicas, lo que obligó el dictado de una ley, en Enero de 1914, declarando su administración autónoma, que en los comienzos sólo existía en el papel, ya que siempre dominaban dentro de ella las corruptelas y dominios de los partidos políticos, entonces omnimodos. Lo que originó a su vez, una reforma, dictada en Octubre de 1925, que hizo la autonomía realmente efectiva, en conformidad a la cual se dió a la empresa un carácter comer-

(*) — SANTIAGO MARÍN VICUÑA — "Construcción de Ferrocarriles Particulares" — Tercer Congreso Sudamericano de Ferrocarriles — página 507.

cial, estabelecendo que los gastos ordinarios y extraordinarios debían hacerse con sus próprias entradas, a base de tarifas que así lo permitieran.

En tal forma se ha visto que los déficits de explotación, que en los años 1914 a 1921 inclusive, sumaron alrededor de \$ 95.000.000, se hayan trocado ya en superávits, los que a su vez, hasta el año próximo pasado inclusive, suman ya una cifra superior a cien millones.

Sin exagerar se puede decir, pues, que el país está ahora satisfecho del régimen administrativo de las vías férreas del Estado, que no sólo dejan utilidades apreciables en su explotación, sino que también cooperan al desarrollo de la riqueza pública, extendiendo sus zonas de atracción y satisfaciendo ampliamente las necesidades industriales y agrícolas de la Nación, sin exagerar su sistema de tarificación, ni de empleomanía".

Se considerarmos, agora, que o Chile é um país pobre, onde as estradas de ferro são obrigadas a preencher uma função mediatista de animadora de riquezas potenciais agravada de condições técnicas também "sui-generis", mercê de sua situação geográfica, que lhe deixa apenas uma faixa estreita e acidentada, expremida entre o Pacífico e os Andes, compreenderemos de logo que a sua experiência é de grande valor para nós.

Em anexo se encontra um mapa de receita

e despesa (Quadro I), da rede do Estado chileno desde 1915 até 1938, por onde vemos que ela ainda contribue para o tesouro do Estado com 7% da sua renda.

Examinando agora os "Ferrocarriles del Estado", na Argentina, vemos que estão organizados sob uma forma paraestatal, menos ampla que a do Chile, e unificados, com a encampação recente da Central de Córdoba e a Tranvia a Vapor de Rafaela. O seu regimento foi estabelecido pela lei número 6.757. Desfrutava relativa autonomia administrativa e uma quase completa autonomia econômico-financeira. Sua administração é constituída por:

1.º) — um administrador geral, chefe burocrático, com amplas atribuições administrativas conferidas expressamente em lei;

2.º) — por três chefes de secção ou divisão: Chefe geral do tráfego, engenheiro chefe e contador geral.

Estes três chefes formam um conselho, cujas atribuições são:

1) — tomar conhecimento de tôdas as operações financeiras;

2) — compra de materiais de construção, renovação e conta de capital;

3) — adoção de resoluções sôbre a ampliação e melhoria de obras existentes;

4) — regulamentação dos serviços internos;

5) — preparo do relatório.
é, portanto uma forma de autarquia.

Os resultados do tráfego, de 1923 até 1937, estão no Quadro II.

Nos anos de 1938 - 1939, incluindo 11 meses de 1938 da exploração das linhas da Central de Cordoba e Tranvía a Vapor de Rafaela o resultado obtido, juntando os lucros provenientes dos ramais industriais e o tráfego afetado (*) de condições especiais, como ocorre com a linha de Santa Fé, produziu:

	1938	1939
Receita total	94.668.071,51	100.719.009,69
Despesa total	73.344.813,03	80.020.205,12
SALDO . . .	+ 21.323.258,48	+ 20.698.804,57

E' sabido que as linhas do Estado na Argentina são as que atravessam a peor zona, isto é, as regiões mais pobres e de menor desenvolvimento, no entretanto os resultados são francamente animadores.

Comparando com o produto de tôdas as linhas pertencentes a companhias de capital pri-

(*) — Boletim A. I. P. numero 61 — páginas 28 e 29 —
As receitas estranhas além da própria da rede foram, em 1938 — 1.827.647,81 e em 1939 a de 1.050.258,68, que pouco alteram áquelas e se compensa com parcelas equivalentes nos gastos gerais dos ditos anos.

vado, que produziram no exercício de 1937, segundo relatório oficial:

Receita total	488.240.884 m/n
Despesa total	376.132.465 m/n
SALDO	+ 112.108.420

vemos que a pesar de servirem zonas melhores da República, dão uma percentagem entre a receita total e o saldo apurado quase igual à cifra alcançada pelas linhas do Estado (21% e 22%).

E', portanto, uma confirmação eloquente da nossa tese relativa à capacidade do Estado para administrar os seus serviços industriais, quando emprega métodos racionais de descentralização administrativa.

Animados pelos resultados obtidos na Argentina, diz, E. SOARES, no seu trabalho "Los Ferrocarriles de Propiedad de La Nación Argentina": — "Y al contemplar esta política de adquisiciones ferroviarias que se ha iniciado, no es aventurado pronosticar que en horas no lejanas, la intensa red que atraviesa la República Argentina de Norte a Sud y de Este a Oeste sea toda de propiedad de la Nación" (*).

Passando agora a examinar o que se passa no Equador vemos que no decreto de 5 de outu-

(*) — Boletim A. I. P. número 55 — Página 20.

bro de 1939 (**), publicado no "Registro Oficial" número 270, de 25 do mesmo mês, o govêrno modifica o regime da autonomia, dizendo no *considerandum* que antecede a resolução do Estado.

"Que esta autonomia economica no ha dado todo el resultado favorable que se necesitaba, a causa de no haber tenido la necesaria amplitud, que permitiese atender, en lo económico y administrativo en forma inmediata y eficaz, a las necesidades de los ferrocarriles del Estado".

"Que, con el propósito de encuadrar los gastos de los ferrocarriles dentro de sus propias entradas, a fin de que dejen de ser motivo de inversiones de parte del Erario Nacional, es conveniente annutar el impuesto ferrocarriles, que se se paga en la carga e equipaje transportado por los ferrocarriles que operan en el território nacional".

Quer isto dizer que a autonomia simples, ou autarquia apendiculada ao orçamento do Estado, não produziu o resultado desejado, tornando-se imprecindível que se estabelecesse um regime baseado no "ente autônomo de economia e personalidade próprios, que estamos preconizando e para o qual caminham os novos rumos da corajosa política ferroviária nacionalizadora do sr. Getulio Vargas.

No Perú, notamos também que a passagem

(**) — Registro Oficial número 270 — de 25 de outubro de 1939. Rep. Equador.

de suas estradas para o govêrno também resultou em melhora de sua receita. Senão vejamos:

A The North Western Railway C.^o of Perú, que foi incorporada ao govêrno em 1920, não teve um ano sem saldo, depois de 1921 até 1934, quando acusou um *superavit* de 312.820.54 para uma receita de 966.753.87.

O mesmo se deu com o Ferrocarriles del Cuzco-Machupicchu, que, depois de vários anos de *deficits* consecutivos, passou ao Estado em abril de 1931, apresentando o seu primeiro saldo em 1933, depois de reduzido o seu *deficit* a menos da metade, no próprio ano da sua nacionalização. O quadro que segue, dá o conjunto do movimento econômico das estradas do Estado Peruano, de 1921 a 1934:

D A D O S F I N A N C E I R O S

Anos	Receita	Despesa	Superavit	Deficit
1921	955.332.02	947.500.07	—	3.245.24
1922	1.083.784.61	958.577.26	136.284.54	—
1923	1.110.454.53	1.050.329.40	60.125.13	—
1924	1.391.997.39	1.229.756.46	162.240.93	—
1925	1.484.896.91	1.363.671.64	121.225.27	—
1926	1.577.309.76	1.593.645.11	—	16.335.35
1927	1.753.647.58	1.666.315.38	87.332.20	—
1928	1.895.303.37	1.761.911.43	223.391.94	—
1929	1.711.029.58	1.773.954.36	—	62.924.78
1930	1.465.041.86	1.588.183.82	—	123.141.96
1931	1.319.937.38	1.427.157.52	—	107.220.14
1932	1.260.718.79	1.319.865.05	—	59.146.26
1933	1.377.842.52	1.156.040.40	221.802.12	—
1934	1.736.693.48	1.328.927.47	406.766.01	—

Na Colômbia nada menos de 2.107 quilômetros, ou seja o dôbro aproximadamente de suas linhas férreas de concessão, são administrados pelo Estado com bons resultados. A situação da rede nacional daquela República, que é gerida pela forma de autarquia, está representada em 1937, 1938 e 1939, pelos resultados:

	1937	1938	1939
Rendas	13.285.766.37	13.882.046.39	8.240.328.88
Gastos	9.703.305.06	10.776.209.04	7.175.887.07
SALDOS +	3.582.461.31 +	3.105.837.35 +	1.064.441.81

Os exemplos que ficam acima transcritos foram muito a propósito, colhidos na nossa América, onde o estado de desenvolvimento de suas Repúblicas está mais de acôrdo com o do nosso país.

A comparação, ou a citação de países da Europa, não seria tão idônea, dadas as diferenças geopolíticas em causa. Os Estados Unidos da América do Norte também não valem como padrão conveniente, por isso que a riqueza do seu solo, o seu sistema de colonização a sua população tornam também o ambiente muito diverso do nosso.

Os países da África, da Oceania, da Ásia, são colônias européias, com exceção do Japão que não serve de confronto, embora as suas linhas sejam do Estado.

Destarte não propomos com as diretrizes preconizadas nesta breve monografia nenhuma inovação audaciosa, senão que apenas repetimos os ensinamentos de repetidas experiências, as conclusões do senso comum comprovadas de maneira inequívoca e sabiamente preconizadas pelo sr. Getulio Vargas desde a sua plataforma de 1929 até os atuais lineamentos de sua política ferroviária nacional, audaz e altamente patriótica.

VIII — EXEMPLOS DA FALÊNCIA DOS REGIMES DE ARRENDAMENTO E CONCESSÃO

Examinando a tese, agora, contrário senso, vejamos um pouco os anais da política de arrendamento e concessão.

Sôbre o que se passou com as estradas argentinas, diz o senhor FOLLET HOLT no relatório à assembléia de acionistas, realizada em Londres no dia 26 de outubro de 1938, entre outras coisas, o seguinte: "Portanto, nossa esperança de uma melhoria no câmbio e em outras condições se desvaneceram por enquanto, e agora só poderá ressurgir com uma solução normal, que de alguma sorte pode converter-se em realidade dentro de poucas semanas.

Mas todos temos que enfrentar consequências desagradáveis... E' lamentável, mas os possuidores de ações preferenciais têm que compreender que com o atual prejuízo no câmbio de £ — 1.300.000 e com a concorrência rodoviária que devemos enfrentar, seus dividendos dependem muito mais da solução, já que a sólida base de lucros adicionais de que dispúnhamos quando se emitiram suas ações, foram destruídas, pelo menos temporariamente, pela marcha dos acontecimentos mundiais".

MR. HOWARD — WILLIAMS, Presidente da Central Argentina, também tem palavras de desânimo na sua comunicação à assembléia em Londres, a 27 de outubro de 1938.

O Senhor J. A. GAUDGE, no relato à assembléia de 1.º de novembro, em Londres, como presidente da "Buenos Aires ao Pacífico", declara: "Senhores, há sete anos que não se paga um dividendo em nossas ações preferenciais, e acho que os tomadores de ordinárias nada recebem por suas inversões. Estou seguro de que o simples enunciado desta situação será uma grande surpresa para muitos de nossos amigos argentinos. O que é certo é que para nossa empresa a situação é grave, e o é também para tôdas as demais linhas de capital inglês, ainda que não seja tanto quanto no nosso caso".

Essa situação é também a da Leopoldina Railway e da Great Western as quais, em consequência de uma exposição feita pela Inspetoria Federal das Estradas endossando os pedidos de ambas, obtiveram um auxílio do governo para atender necessidades mais urgentes, no valor de:

Leopoldina Railway	30.000:000\$000 (Dec. 1.474)
Great Western . . .	40.000:000\$000 (Dec. 1.475)

TOTAL	70.000:000\$000
---------------	-----------------

Acaba agora a Leopoldina de obter seu ter-

ceiro aumento de tarifas, depois da portaria número 858, tendo em preparo uma ampliação deste último para breve. No vespertino "O Globo" de 22 de julho de 1940, diz que foi forçada a um acôrdo de moratória com os seus debenturistas, iniciado em dezembro de 1936.

Na São Paulo Railway, a pesar de funcionar como um funil por onde se escoar tôda a produção de São Paulo, Mato Grosso, Goiaz, Triângulo Mineiro e Norte do Paraná, as tarifas vão periodicamente subindo, tendo-lhe sido há pouco concedido um novo aumento, pois pelo contrato de 1895, lhe está garantido um rendimento limitado entre 7% e 12% sôbre o capital reconhecido de £ — 6.738.802.

No "Diário Oficial" de 4 de setembro de 1920, está transcrito um parecer do Ministério da Viação, que diz:

"Há, aliás, em relação à São Paulo Railway, uma verba de despesa que avulta demasiado no custeio, a nosso ver, indevidamente: — é a relativa à aquisição de material circulante, que, em 1918, excedeu de 2.004 contos; devido isso a estar fechada a conta de capital, pelo que essa aquisição de material, como várias outras despesas extraordinárias — têm de correr por conta do custeio.

Analisadas, assim, as despesas da São Paulo Railway, não há fundamento para a suspeita de que possam vir acrescidas artificialmente, no

público e reclamam uma medida saneadora. Já o aviso número 2.757, de 11 de agosto do ano findo, constitue uma advertência à Companhia, pois recomenda-lhe a redução da conta de custeio. Aliás, desde 1908, o ministro MIGUEL CALMON já se insurgia contra essa abusiva praxe.

Em nenhum capítulo do nosso passado administrativo se encontram tantas irregularidades como na história das concessões ferroviárias.

E' conhecido, por exemplo, o contrato da construção da Viação Cearense, confiada pelo governo à Southern American Railway Construction C.^o Ltd. Os concessionários obtiveram que a metade do produto de uma emissão de 2.400.000 destinada a financiar o empreendimento fosse depositada num banco da confiança deles, concessionários, chamado Russian Bank.

Mas também conseguiram que todos os trabalhos executados fossem correndo, de início, por conta da outra metade do empréstimo, depositada esta no Banco do Brasil.

Quando, porém, êste encaixe se esgotou, e as contas deviam saldar-se nos guichets do citado banco viu-se que êste não podia atender e não passava de uma arapuca armada de acôrdo com os concessionários, é claro.

Entretanto, a própria companhia construtora, que indicara o banco de sua confiança, ago-

ra exigia que o nosso govêrno se substituisse ao faltoso, suspendendo os trabalhos da construção, o que motivou por parte do govêrno a rescisão do contrato.

Na construção e arrendamento da Viação Baiana, idênticas irregularidades deram grandes prejuízos à Nação.

A metade dos 60 milhões de francos destinados a acudir ao pagamento da construção ficou depositada na "Caisse Commerciale" de Paris, um banco sem importância, por indicação do sr. BUILLOUX LAFONT, empreiteiro e arrendatário da estrada em apreço.

Mais tarde, ainda obteve o sr. LAFONT que o govêrno depositasse na mesma "Caisse Commerciale" mais 45.000 contos de apólices para pagamento de medições da Leste.

Em 1930, como era de esperar, a "Caisse", faliu, e o grupo que a inculcara ao nosso govêrno como um seguro depósito de fundos, tratou de transferir para êle as responsabilidades das medições não pagas, e alegando dificuldades de tôda sorte, foi largando as suas obrigações para com o tráfego baiano à mercê de uma exploração apressada e gananciosa de seus prepostos, forçando o govêrno federal a correr em socorro das populações servidas por aquela rede, o que êle fez ocupando-a.

Ainda recentemente, por ocasião do Govêrno Federal, dentro da orientação nacionalizaçã-

ra do sr. Getúlio Vargas, encampar o acervo da Brazil Railway, pôde o público entrar no conhecimento das incríveis irregularidades, que já anteriormente haviam determinado a encampação ou ocupação de várias estradas do referido grupo.

Fundada com o capital inicial de 1.500 dólares, a Brazil Railway Company, graças às facilidades do mercado europeu de dinheiro na primeira década d'êste século e às benevolentes concessões e reformas contratuais concedidas pela velha República, chegou a ser a maior massa de capitais de nosso país.

A primitiva garantia de juros de 30 contos por quilômetro do contrato da Estrada de Ferro São Paulo — Rio Grande, adquirido pelo grupo financeiro em questão, foi depois fixada em 30 contos — ouro.

Mas já em 1915, numa nova reforma ou consolidação, o governo assumiu a responsabilidade de pagar juros sobre 9.500.000 libras de capital, a pesar das linhas construídas não justificarem senão o pagamento de 6.250.000.

Até 1930, o governo pagou de juros à São Paulo — Rio Grande soma superior a todo o capital nominal das obrigações emitidas por esta empresa, o que não equivale a dizer soma superior às despesas da construção de suas linhas de péssimas condições técnicas, porque houve a par delas pingues e vultosas comissões distraídas

para a numerosa récu de "promoters" e intermediários que sempre agiam e figuravam nas operações financeiras dessa natureza.

Ainda então a economia européia não havia criado uma política de defesa, fiscalização e controle da subscrição de empréstimos por sua "épargne", nem os nossos governos tinham consciência das águas turvas em que caíam as concessões da construção ou arrendamento de seus serviços públicos a aventureiros de nome estrangeiro, ou maus brasileiros, inescrupulosos e audazes, a serviço dos grupos alienígenas.

Importa, ainda, salientar, tanto no caso da São Paulo — Rio Grande, como no de numerosas estradas do Brasil, que elas jamais cumpriram a obrigação que lhes incumbia nosso tradicional e falido regime de garantias de juros, de cuidarem das necessidades do tráfego renovando o material fixo e rodante.

Ainda hoje as populações do Nordeste clamam contra o estado das linhas da "Great Western" e a totalidade das linhas ocupadas ou encampadas pelo governo elle as recebeu no mais completo abandono quanto a trilhos, leito, oficinas e instalações.

Adquirindo sucessivas e alentadas partidas de trilhos inclusive as recentes de materiais comprados nos Estados Unidos por representantes directos da administração, o Governo do sr. Getulio

Vargas tem feito um esforço sobrehumano para restaurar, senão salvar o nosso parque ferroviário.

Os governos anteriores não só não exigiam das estradas a renovação de material a que elas se tinham obrigado e a cuja realização fugiam sob a eterna alegação de se acharem em crise, como até lhes facilitavam certos acordos, autorizando aumentos de tarifas para restauração de material, sem que jamais, nas tomadas de contas, se devolvessem excedentes de arrecadação ao Tesouro, ou, ao menos, se objetivasse o visado melhoramento.

Irregularidades nas concessões, irregularidades nas reformas dos contratos, irregularidades na fiscalização das construções e dos arrendamentos, e até nas encampações, irregularidades — eis a história do nosso caos ferroviário.

Sabe-se que numerosas estradas encampadas pelo Estado e por êle integralmente pagas, depois de vinte e trinta anos, ainda não tiveram os seus títulos resgatados, os quais circulam desvalorizadíssimos nas bolsas, sem que os portadores tenham conseguido tocar o dinheiro recebido por seus representantes para indenizá-los.

Mas dessa criminosa malversação, não resulta prejuízo apenas para os possuidores dos títulos, porque o nome do Brasil envolvido e explorado nas justificativas mentirosas dos nego-

cistas internacionais sempre sai enxovalhado e caluniado.

Diante do que está exposto, como se pode afirmar que as companhias concessionárias ou arrendatárias ofereçam melhores perspectivas que a administração pelo Estado, em uma das formas descentralizadas?

Há, em tudo, um equívoco evidente. O que se julga como falência do Estado administrador de serviços industriais é a praxe de confundir atribuições estatais tão diferentes como são as próprias e as contingentes, burocratizando serviços industriais, como se se tratasse de uma secretaria de Estado ou um corpo de tropa.

Aplicados aos serviços de transporte meios adequados de administração, êles vão provando atender melhor aos interesses do Estado que os regimes de concessão ou arrendamento.

Como as conclusões acima podem não ter tido de nossa parte a interpretação exata, transcrevemos abaixo as palavras de Mr. JOSEPH B. EASTMAN, coordenador federal dos transportes e ex-presidente da Comissão Interestadual de Comércio, e vogal da mesma desde 1920 até 1933, num discurso proferido na Câmara de Comércio de Nova York, sôbre as ferrovias norte-americanas:

"Se o país está disposto a permitir que nossas ferrovias passem para as mãos de uma *Comissão Federal*, organizada como uma corpora-

ção particular, e se está disposto a conferir e deixar a direção dessa comissão nas mãos de um diretório de fideicomissários públicos designados pelo presidente com o dever de manejá-los com a prescindência de considerações político-partidárias e como uma entidade comercial capaz de se bastar a si mesma, então se dissiparão muitas de minhas vacilações e temores que até agora subsistem”.

E’ precisamente uma autarquia por economia mista ou uma corporação o que pretende Mr. JOSEPH B. EASTMAN; portanto, uma forma paraestatal, nos moldes a que vai tendendo, cada vez mais, o nosso govêrno.

IX — CONCLUSÃO

Não está no escopo dêste trabalho indicar normas, nem meios para obter as transformações sugeridas nas nossas ferrovias, porquanto os órgãos técnicos do atual Govêrno já organizaram o plano nacional de transportes, cuja orientação nos propusemos divulgar neste modesto trabalho: contudo para que não se julguem *a priori* impraticáveis as diretrizes adotadas pelo Govêrno nesta matéria, à conta de falta de recursos financeiros, basta considerar as seguintes medidas possíveis:

a) — Não preferindo o Govêrno uma operação de crédito para a encampação imediata, poderá praticar apenas a unificação das ferrovias nacionais e dar-lhes uma administração autárquica.

b) — Para uma operação que permitisse a incorporação progressiva das linhas concedidas ou arrendadas, existe o recurso da transformação da taxa adicional de 10% em uma taxa igual, que atingisse tôdas as estradas do país e da qual resultaria uma renda anual de Rs. 127.695:938\$310 considerando que a receita total das estradas em 1937, atingiu a Rs. 1.276.959:383\$100.

E' uma taxa que já se cobra em várias estradas, portanto, incorporada à vida do transporte nacional;

c) — Com o produto acima, acrescido da importância do saldo de custeio de tôdas as estradas (importância esta que foi de Rs. 123.646:022\$100 em 1937) poder-se-ia garantir uma emissão de títulos a 5% (do tipo dos títulos chamados ferroviários, cuja cotação está sempre acima do par), suficiente para fazer tôdas as encampações e os melhoramentos e ligações necessários à eficiência de nossa rede ferroviária.

d) — Dar ao sistema uma forma igual à prevista por Mr. JOSEPH B. EASTMAN;

e) — Estabelecer uma forma igual à praticada pela França com a criação da Sociedade Nacional, passando ou não pelas fórmulas das convenções, como as de 1921 e 1925, até a forma final da nacionalização.

Terminando, devemos deixar aquí, gravadas as palavras proféticas de CAMBÓ, ditas em 1921, que se vão realizando com matemática precisão.

"Todo nuestro porvenir económico depende hoy de la solución del problema ferroviario. Y es preciso tener muy presente que hemos entrado ya en el temido momento, por tantos anunciado, de la lucha económica que debía seguir a la lucha militar. Y en esta lucha económica, ya iniciada, se determinará, por selección ine-

xorable, cuáles serán los países que han de prevalecer y cuáles los que deban resignarse a su desaparición total o a su mediatización económica y política.

Sin la resolución rápida y total de nuestro problema ferroviario, España será, fatalmente, una de las víctimas de esa selección inexorable que va a operarse en el mundo".

Revelando a sua máscula e clarividente compreensão do papel do Govêrno no problema ferroviário brasileiro, o Presidente Getulio Vargas já deu os passos iniciais para a completa nacionalização de nossas estradas de ferro.

Ocupando umas, encampando outras, reagindo patrioticamente contra as manobras dos agentes estrangeiros, em breve dará ao Brasil uma rede nacional, para cuja direção prepara o Departamento Nacional de Estradas de Ferro.

As obras ferroviárias de seu govêrno caracterizam-se pelo seu enquadramento no plano geral de nossos transportes, articulando redes regionais num conjunto brasileiro e em harmonia com o plano nacional dos transportes rodoviários e aquáticos.

Muitos serviços tem o egrégio Chefe da Nação prestado à nossa terra, ordenando a política interna, fazendo a união dos espíritos, saneando as terras, dignificando as classes humildes, educando física e intelectualmente a mocidade, aparelhando a defesa da Pátria.

tr
te

p
d
l
u
c
c
c
c

Mas nenhum terá tantas e tão duradouras consequências para o futuro do país como a solução do problema ferroviário, de cuja transcendência nada poderemos dizer melhor do que as citadas palavras de Francisco Cambó.

1938

ANOS	uma vez paga a contribuição do Governo		
	Ano	Déficit	Total acumulado desde 1915
1915	17,00	.....	\$+ 2.329.117,00
1916	27,00	.....	+ 4.810.344,00
1917	67,00	.....	+ 5.010.211,00
1918	.....	\$ 13.670.491,00	— 8.660.280,00
1919	.....	21.129.880,00	— 29.790.160,00
1920	.....	29.589.389,00	— 59.379.549,00
1921	.....	35.016.418,48	— 94.395.967,48
1922	16,00	.....	— 90.501.351,48
1923	42,00	.....	— 79.201.709,48
1924	98,41	.....	— 72.848.811,07
1925	25,58	.....	— 64.822.485,49
1926	48,90	.....	— 46.035.936,59
1927	47,29	.....	— 36.200.789,30
1928	34,58	.....	— 22.441.454,72
1929	99,32	.....	+ 25.870.644,60
1930	08,43	.....	+ 29.673.553,03
1931	.....	36.823.769,31	— 7.150.216,28
(1) 1932	.....	(1) 26.628.088,74	— 63.760.205,98
(2) "	.....	29.981.900,86	— 63.760.205,98
(3) 1933	46,77	.....	— 52.648.216,33
(4) "	.....	24.845.557,22	— 64.027.318,75
1934	.....	11.379.102,42	— 64.027.318,75
(5) 1935	18,75	.....	.....
(5) "	73,37	.....	+ 5.104.873,37
(6) 1936	31,42	.....	+ 21.907.154,79
(7) 1937	32,86	.....	+ 41.608.087,65
(8) 1938	.....	2.294.745,46	+ 39.313.342,19
	34,68	\$ 231.359.342,49	

(1) — Prejuízo.

(2) — Despesa com contribuição ao Governo é de 7% das estradas da estrada.

(3) — Superávit.

(4) — Operações de março de 1935, que lhe permitiu liquidar o precatório de 1936.

(5) — Foi pago ao pessoal em março de 1936, e que se levou a efeito.

(6) — Foi pago em março de 1936.

(7) — Forças de manutenção pagas ao pessoal em maio e dezembro de 1936.

(8) — Foi pago em dezembro deste ano.

NOTA: — Foram consideradas as partidas pró e contra a empresa.

**RECURSOS ESPECIAIS DA EXPLORAÇÃO, NÃO INCLUIDOS
NO QUADRO II — DA FÔLHA ANTERIOR (1)**

E M E N T A	ANOS	IMPORTE
Contribuição do anexo "L"	1923	3.064.832,75
	1924	2.278.723,00
	1925	1.527.229,54
	1926	1.360.327,72
	1927	1.500.000,00
	1928	1.500.000,00
	1929	1.627.162,75
	1930	3.581.642,50
	1931	2.261.903,83
	1932	1.079.992,80
	1933	1.080.000,00
Contribuição leis especiais	1934	1.600.000,00
	1935	1.593.333,33
	1936	1.600.000,00
	1937	1.600.000,00